











Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/39291409070059>







A1  
C24  
-32

121



First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*

The Honourable DONALD H. OLIVER

*Président :*

L'honorable DONALD H. OLIVER

Monday, September 25, 2006

Le lundi 25 septembre 2006

Issue No. 9

Fascicule n° 9

**Twentieth and twenty-first meetings on:**

Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules,  
restrictions on election financing and measures  
respecting administrative transparency,  
oversight and accountability

**Vingtième et vingt et unième réunions concernant :**

Le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur  
les conflits d'intérêts et des restrictions en matière  
de financement électoral, ainsi que des mesures en matière  
de transparence administrative, de supervision  
et de responsabilisation

**WITNESSES:**

*(See back cover)*

**TÉMOINS :**

*(Voir à l'endos)*





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Campbell	(or Comeau)
Cowan	Nolin
Day	Rivest
* Hays	Stratton
(or Fraser)	Zimmer

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cowan was substituted for that of the Honourable Senator Fox, P.C. (*September 20, 2006*).

The name of the Honourable Senator Comeau was substituted for that of the Honourable Senator Andreychuk (*September 21, 2006*).

The name of the Honourable Senator Andreychuk was substituted for that of the Honourable Senator Comeau (*September 21, 2006*).

The name of the Honourable Senator Nolin was substituted for that of the Honourable Senator Cochrane (*September 22, 2006*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président* : L'honorable Donald H. Oliver

*Vice-présidente* : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Joyal, C.P.
Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Campbell	(ou Comeau)
Cowan	Nolin
Day	Rivest
* Hays	Stratton
(ou Fraser)	Zimmer

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est substitué à celui de l'honorable sénateur Fox, C.P. (*le 20 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Comeau est substitué à celui de l'honorable sénateur Andreychuk (*le 21 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Andreychuk est substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau (*le 21 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Nolin est substitué à celui de l'honorable sénateur Cochrane (*le 22 septembre 2006*).



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, September 25, 2006  
(28)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:39 a.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Campbell, Cowan, Day, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Oliver, Stratton and Zimmer (10).

*In attendance:* Margaret Young and Philippe Le Goffe, Analysts, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

**WITNESSES:***Public Service Integrity Office:*

Dr. Edward W. Keyserlingk, Public Service Integrity Officer;

Pierre Martel, Executive Director;

Jean-Daniel Bélanger, Senior Counsel.

*Public Service Commission of Canada:*

Maria Barrados, President;

Peter Edwards, Director, Strategic Policy;

Gaston Arseneault, General Counsel.

The Chair made an opening statement.

Dr. Keyserlingk made a statement and, with Mr. Martel and Mr. Bélanger, answered questions.

At 11:20 a.m., the committee suspended.

At 11:30 a.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Ms. Barrados made a statement and, with Mr. Arseneault, answered questions.

At 1:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 25 septembre 2006  
(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 39, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Campbell, Cowan, Day, Joyal, C.P., Milne, Nolin, Oliver, Stratton et Zimmer (10).

*Également présents :* Margaret Young et Philippe Le Goffe, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :***Bureau de l'intégrité de la fonction publique :*

Edward W. Keyserlingk, agent de l'intégrité de la fonction publique;

Pierre Martel, directeur exécutif;

Jean-Daniel Bélanger, avocat-conseil.

*Commission de la fonction publique du Canada :*

Maria Barrados, présidente;

Peter Edwards, directeur, Politique stratégique;

Gaston Arseneault, avocat général.

Le président fait une déclaration.

M. Keyserlingk fait une déclaration et, avec l'aide de MM. Martel et Bélanger, répond aux questions.

À 11 h 20, la séance est suspendue.

À 11 h 30, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

Mme Barrados fait une déclaration et, avec l'aide de M. Arseneault, répond aux questions.

À 13 h 5, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

---



OTTAWA, Monday, September 25, 2006  
(29)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2:05 p.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Campbell, Cowan, Day, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Oliver, Stratton and Zimmer (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Ringuette and Tkachuk (2).

*In attendance:* Katharine Kirkwood, Director, Law and Government Division, Kristen Douglas, Tara Gray, Analysts, Library of Parliament; Till Heyde, Committee Clerk, Committees Directorate.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

WITNESSES:

*Confédération des syndicats nationaux:*

Eric Lévesque, Counsel.

*United Steelworkers:*

Dennis Deveau, Legislative Director;

Roger Falconer, Staff National Office.

*Federal Accountability Initiative for Reform (FAIR):*

Joanna Gualtieri, Director;

David Hutton, Coordinator;

The Honourable David Kilgour, Advisory Board.

*As an individual:*

Allan Cutler.

The Chair made an opening statement.

Mr. Deveau and Mr. Lévesque each made statements and, with Mr. Falconer, answered questions.

At 3:54 p.m., the committee suspended.

At 4:15 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

OTTAWA, le lundi 25 septembre 2006  
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 14 h 5, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Campbell, Cowan, Day, Joyal, C.P., Milne, Nolin, Oliver, Stratton et Zimmer (10).

*Autres sénateurs présents :* Les honorables sénateurs Ringuette et Tkachuk (2).

*Également présents :* Katharine Kirkwood, directrice, Division du droit et du gouvernement, Kristen Douglas et Tara Gray, analystes, Bibliothèque du Parlement; et Till Heyde, greffier de comité, Direction des comités.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

*Confédération des syndicats nationaux :*

Éric Lévesque, avocat.

*Syndicat canadien des métallurgistes unis d'Amérique :*

Dennis Deveau, directeur législatif;

Roger Falconer, membre du personnel, Bureau national.

*Federal Accountability Initiative for Reform (FAIR) :*

Joanna Gualtieri, directrice;

David Hutton, coordonnateur;

L'honorable David Kilgour, conseil consultatif.

*À titre personnel :*

Allan Cutler.

Le président fait une déclaration.

MM. Deveau et Lévesque font tous les deux une déclaration et, avec l'aide de M. Falconer, répondent aux questions.

À 15 h 54, la séance est suspendue.

À 16 h 15, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.



Ms. Gualtieri, Mr. Hutton and Mr. Cutler each made statements and, with Mr. Kilgour, answered questions.

At 6:12 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*Le greffier du comité,*

Gérald Lafrenière

*Clerk of the Committee*

Mme Gualtieri, M. Hutton et M. Cutler font tous une déclaration et, avec l'aide de M. Kilgour, répondent aux questions.

À 18 h 12, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**



## EVIDENCE

OTTAWA, Monday, September 25, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 9:39 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I call this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order. Before proceeding with the business of the day, Senator Day has an intervention with respect to a letter.

**Senator Day:** Thank you, Mr. Chairman, and good morning. On Friday, the committee received a letter, which has been filed with the Clerk of the Committee and distributed to committee members, from Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada, that deals with the production of documents by the Conservative Party.

**Senator Stratton:** Forgive the interruption, Mr. Chairman, but it is my understanding that Senator Day would speak to the letter tabled on Friday by Mr. Steven MacKinnon, National Director of the Liberal Party of Canada. To my knowledge, no letter was tabled by Mr. Kingsley. That is a fundamental difference. Mr. MacKinnon, who tabled the letter refused to file in writing a response to questions asked by this committee when he appeared on Thursday, September 7, 2006.

**Senator Day:** No, the letter I wanted to talk about was the reply from Mr. Kingsley.

**Senator Stratton:** Perhaps we could have the opportunity to ensure that it is circulated to and read by committee members before we discuss it.

**Senator Day:** Certainly.

**The Chairman:** I just checked with Mr. Lafrenière, Clerk of the Committee, who said that it was not formally tabled in either English or French. Senator Day, do you have copies in both English and French that can be tabled before the committee?

**Senator Day:** My copies are marked, unfortunately. These copies were distributed to us late Friday afternoon, probably after the formal session.

**Senator Campbell:** I have an unmarked copy in English.

**The Chairman:** I believe that the clerk has both copies.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 25 septembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui à 9 h 39 pour examiner ledit projet de loi.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, je déclare ouverte cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Avant de nous attaquer aux questions prévues à l'ordre du jour, je vais céder la parole au sénateur Day, qui voudrait faire quelques commentaires au sujet d'une lettre.

**Le sénateur Day :** Merci, monsieur le président, et bonjour à tous. Vendredi, le comité a reçu une lettre, déposée auprès du greffier du comité et distribuée à tous les membres, de la part de M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, qui porte sur la production de documents par le Parti conservateur.

**Le sénateur Stratton :** Excusez-moi de vous interrompre, monsieur le président, mais je crois savoir que le sénateur Day voudrait plutôt parler de la lettre déposée vendredi par M. Steven MacKinnon, directeur national du Parti libéral du Canada. Que je sache, aucune lettre n'a été déposée par M. Kingsley. C'est une distinction qui me semble fondamentale. M. MacKinnon, qui a déposé cette lettre, a refusé de répondre par écrit aux questions qui lui ont été posées par les membres du comité lorsqu'il a comparu le jeudi 7 septembre 2006.

**Le sénateur Day :** Non, je voulais parler de la lettre de M. Kingsley.

**Le sénateur Stratton :** Dans ce cas, il faudrait peut-être s'assurer qu'elle a été distribuée à tous les membres du comité et qu'ils ont eu l'occasion de la lire avant d'en discuter.

**Le sénateur Day :** Bien entendu.

**Le président :** Je viens d'en parler avec M. Lafrenière, greffier du comité, qui me fait savoir qu'elle n'a pas été déposée officiellement ni anglais ni en français. Sénateur Day, avez-vous des copies en anglais et en français qui pourraient être déposées devant le comité aujourd'hui?

**Le sénateur Day :** Mes copies sont malheureusement annotées. Elles nous ont été distribuées tard vendredi après-midi, sans doute après la réunion officielle.

**Le sénateur Campbell :** J'ai une copie non annotée en anglais.

**Le président :** Je crois que le greffier a une copie des deux versions.



**Senator Day:** I propose that we deal with this matter in the same way that we have dealt with other documents, and distribute copies to all members. After the break, we can deal with the intervention I would like to make in respect of the document.

**The Chairman:** That would be fine.

**Senator Day:** Thank you.

**The Chairman:** Honourable senators, this is our twentieth meeting of the committee's deliberations on Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. The bill is more commonly known as the proposed federal accountability act.

As senators, witnesses and members of the public, both in this room and across Canada watching the proceedings on television, know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda. It is one of the most significant pieces of proposed legislation brought before Parliament in recent years. The committee is giving the bill the extensive, careful and detailed study that it deserves. During more than 60 hours of meetings to date, the committee has heard from 90 witnesses.

This week we will consider various aspects of the bill, including whistle-blowing, audit powers and procurement. To begin our work this morning I am pleased to welcome Dr. Edward Keyserlingk, the Public Service Integrity Officer.

The Public Service Integrity Officer provides public service employees with an independent external review of disclosures of wrongdoing in the workplace. In addition to investigating matters in an equitable, timely and confidential manner, the office seeks to ensure that an employee who makes a good faith disclosure is protected from job reprisal.

Dr. Keyserlingk is joined today by Mr. Pierre Martel, executive director of the office, and Mr. Jean-Daniel Bélanger, senior counsel in the office.

*[Translation]*

On behalf of the committee, I would like to thank you for being here today. With no further ado, I will turn it over to you to make your opening statement, and following that, we will have time for questions and discussion which I'm sure will be extremely helpful to committee members.

You have the floor.

**Le sénateur Day :** Je propose que nous procédions de la même manière que pour tout autre document, et que l'on distribue en conséquence une copie dudit document à tous les membres. Après la pause, je pourrais peut-être faire mon intervention au sujet de ce document.

**Le président :** C'est très bien.

**Le sénateur Day :** Merci.

**Le président :** Honorables sénateurs, nous en sommes à notre 20<sup>e</sup> réunion dans le cadre de nos délibérations sur le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. Ce projet de loi est communément appelé la loi fédérale sur la responsabilité.

Comme le savent déjà les sénateurs, les témoins et les citoyens, à la fois ceux qui sont assis dans cette salle et les téléspectateurs qui suivent nos délibérations à la télévision dans toutes les régions du pays, ce projet de loi correspond à un élément central du programme du nouveau gouvernement. Il s'agit d'un des projets de loi les plus importants à être déposés devant le Parlement depuis quelques années. Le comité souhaite que ce projet de loi fasse l'objet d'un examen complet, consciencieux et détaillé comme il se doit. Au cours de plus de 60 heures de réunions tenues jusqu'à présent, le comité a reçu 90 témoins.

Cette semaine, nous allons étudier différents aspects du projet de loi, y compris la dénonciation, les pouvoirs liés à la vérification, et l'approvisionnement. Pour nous aider à entamer notre travail ce matin, nous avons le plaisir d'accueillir M. Edward Keyserlingk, agent de l'intégrité de la fonction publique.

L'agent de l'intégrité de la fonction publique assure aux employés de la fonction publique que toute communication d'actes répréhensibles au travail fera l'objet d'un examen externe indépendant. En plus de faire enquête sur diverses questions de manière équitable et opportune et en toute confidentialité, le Bureau s'efforce de garantir qu'un employé qui divulgue de l'information de bonne foi est protégé contre les représailles.

M. Keyserlingk est accompagné aujourd'hui de M. Pierre Martel, directeur exécutif du Bureau, et de M. Jean-Daniel Bélanger, avocat-conseil.

*[Français]*

Le comité tient à vous remercier de votre présence. Sans plus tarder, je vous cède la parole, après quoi nous passerons à la période des questions et aux discussions qui, j'en suis sûr, seront très utiles pour les membres du comité.

Vous avez la parole.



[English]

**Dr. Edward W. Keyserlingk, Public Service Integrity Officer, Public Service Integrity Office:** Thank you very much, Mr. Chairman, and honourable members of this committee for the invitation and the opportunity to provide my views on Bill C-2 as it relates to the Public Servants Disclosure Protection Act, PSDPA.

My presence before this committee is likely to be my last public appearance before the committee as the Public Service Integrity Officer, as my term ends at the end of November. I am honoured to participate in your deliberations concerning whistle-blowing legislation.

[Translation]

I have long been an advocate for a strong and effective legislated regime for disclosure of wrongdoing in the federal public sector; one which is headed by an independent stand-alone Commissioner reporting to Parliament. This was a central recommendation in my first Annual Report to Parliament in 2003.

[English]

Last fall, this was accomplished with the passing of the PSDPA. The Public Servants Disclosure Protection Act has many elements of what whistle-blowing legislation should contain. Key provisions of that legislation do the following: establish the position of public sector integrity commissioner reporting to Parliament; extend the jurisdiction of the commissioner to nearly the entire federal public sector; provide the commissioner with significant investigative and enforcement powers; allow for the commissioner to report investigation findings and make recommendations when wrongdoing is established; include a clear legal prohibition to take any reprisal action against public servants who made disclosures; and authorize the commissioner to make annual and special reports to Parliament.

The amendments now contained in Bill C-2 aim at strengthening even more the legislative provisions of the Public Servants Disclosure Protection Act. Overall, I welcome them.

These stronger provisions propose the following: guarantee direct access to the public sector integrity commissioner by public servants; authorize the commissioner to receive, investigate and address complaints of reprisal; create a dedicated public servants' disclosure protection tribunal, exclusively mandated to adjudicate any unresolved complaints of reprisal dealt with by the integrity commissioner, and to issue orders including damages for pain and suffering and disciplinary measures for those who are found to have taken or directed a reprisal action; and permit access to free legal advice to public servants, witnesses and others who are considering making a disclosure. Bill C-2 also protects the identity of public servants and witnesses who disclose

[Traduction]

**Edward W. Keyserlingk, agent de l'intégrité de la fonction publique, Bureau de l'intégrité de la fonction publique :** Merci beaucoup, monsieur le président, et honorables membres du comité de votre invitation et de l'occasion qui n'est donnée aujourd'hui de vous faire part de mes vues sur le projet de loi C-2 en ce qui touche la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (soit la LPFDAR).

Ma présence devant le comité sénatorial aujourd'hui devrait marquer la dernière fois que je comparais devant le comité en ma qualité d'agent de l'intégrité de la fonction publique, étant donné que mon mandat prend fin à la fin novembre. Je suis donc honoré de participer à vos délibérations au sujet de la loi relative à la divulgation.

[Français]

Je suis depuis longtemps déjà un ardent défenseur d'un vigoureux régime législatif efficace visant la divulgation d'actes répréhensibles dans le secteur public fédéral, régime dirigé par un commissaire indépendant et autonome faisant rapport au Parlement. Il s'agissait d'une recommandation primordiale dans mon rapport annuel au Parlement en 2003.

[Traduction]

L'automne dernier, cette recommandation a porté ses fruits, grâce à l'adoption de la LPFDAR. La LPFDAR compte de nombreux éléments de ce que devrait être une loi sur la divulgation d'actes répréhensibles. Voici les principales dispositions de cette loi : créer le poste du commissaire à l'intégrité du secteur public qui relève du Parlement; étendre le champ de compétence du commissaire à presque tout le secteur public fédéral; doter le commissaire d'importants pouvoirs d'enquête et d'exécution; permettre au commissaire de rendre compte des conclusions des enquêtes et de formuler des recommandations lorsqu'un acte répréhensible est établi; prévoir des mesures législatives pour interdire toute mesure de représailles contre les fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles; et autoriser le commissaire à déposer des rapports annuels et spéciaux devant le Parlement.

Les amendements que propose le projet de loi C-2 visent à donner encore plus de poids aux dispositions législatives de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles. Dans l'ensemble, je les vois d'un bon oeil.

Ces dispositions plus vigoureuses permettraient : de garantir aux fonctionnaires l'accès direct au commissaire à l'intégrité du secteur public; d'autoriser le commissaire à recevoir, à mener des enquêtes et à répondre aux plaintes relatives à des mesures de représailles; de mettre sur pied un Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, chargé exclusivement de se prononcer sur les plaintes non résolues à la suite de mesures de représailles traitées par le commissaire à l'intégrité, et de rendre des ordonnances, y compris en cas de dommages pour souffrances et douleurs et de mesures disciplinaires pour les personnes qui ont pris des mesures de représailles ou en ont assuré la direction; et d'assurer aux



information in an investigation; empowers the commissioner to report investigation findings, make recommendations when wrongdoing is established and report on these matters to Parliament within 60 days; and provides for significant sanctions for those who are found to have taken reprisal actions or who obstructed the investigation.

Notwithstanding Bill C-2's positive features, there are still some limitations that this committee may wish to consider. These limitations, however, are not fatal for the effectiveness of the legislation as currently drafted and should not stand in the way of its implementation. If, for whatever reason, they are not fixed at this stage, I hope they will be considered at the five-year review stage in light of experience up to that point. I will make five brief observations and I will be pleased to expand upon any of these matters and others in response to your questions.

**The Chairman:** Excuse me, Senator Joyal is listening in French and you are going a bit quickly for the translators. I am not going to cut you off but please slow down just a bit.

**Mr. Keyserlingk:** I apologize. First, the entire federal public sector should be covered. The members of the Canadian Forces, the employees of the Canadian Security and Intelligence Service, CSIS, and the Communications Security Establishment, CSE, should have access to the commissioner as an independent and impartial mechanism external to their organizations, where they may report allegations of wrongdoing or complaints of reprisal and have access to the public servants disclosure protection tribunal.

The second point concerns the definition of reprisal, which, as Justice Gomery stated in his report, should be as open-ended as possible. Currently, the PSDPA limits the definition to employment-related matters such as disciplinary measures or termination of employment. They measures are by no means exhaustive of all types of reprisal or retaliation that may adversely affect a public servant who has made a good faith disclosure to the commissioner.

[Translation]

The next topic is also related to the protection from reprisal. Although there is a prohibition against the taking of reprisal against private sector contractors and grant recipients, unlike public servants, they will not be allowed access to the Public Sector Integrity Commissioner to file a complaint of reprisal and receive remedial orders from the tribunal. In fairness, such protection should be provided to private sector contractors and grant recipients, if they are to make disclosure of wrongdoing.

fonctionnaires, aux témoins et à d'autres personnes qui envisagent de divulguer un acte répréhensible l'accès gratuit à des conseils juridiques. De plus, le projet de loi C-2 permet de protéger l'identité des fonctionnaires et des témoins qui divulguent de l'information dans une enquête; d'habiliter le commissaire à dévoiler les résultats d'une enquête, à formuler des recommandations lorsqu'un acte répréhensible est établi, et de faire rapport de ces questions au Parlement dans les 60 jours; et enfin de prévoir de graves sanctions pour les personnes qui sont reconnues avoir commis des mesures de représailles ou qui ont entravé la tenue d'une enquête.

Malgré les éléments positifs du projet de loi C-2, il existe toujours certaines limites dont les membres du comité voudront peut-être tenir compte. Ces limites, toutefois, n'entravent pas complètement l'efficacité de la loi actuelle et ne devraient pas compromettre son application. Si, pour un motif quelconque, il n'est pas possible de trouver des solutions maintenant, j'ose espérer qu'on en tiendra compte lors de l'examen de la loi dans cinq ans à la lumière de l'expérience acquise jusqu' alors. Je voudrais faire cinq brèves observations à ce sujet, et je serai évidemment à votre disposition par la suite pour approfondir l'une ou l'autre de ces observations en réponse à vos questions.

**Le président :** Excusez-moi de vous interrompre, mais le sénateur Joyal écoute en français et il est d'avis que vous parlez un peu trop vite pour les interprètes. Je ne vais pas vous couper la parole, mais je vous demande de bien vouloir ralentir un peu.

**M. Keyserlingk :** Excusez-moi. Tout d'abord, l'ensemble du secteur public fédéral devrait être visé. Les membres des Forces canadiennes et les employés du Service canadien du renseignement de sécurité et du Centre de la sécurité des télécommunications devraient pouvoir s'adresser au Bureau du commissaire, qui joue le rôle d'organe indépendant et impartial, externe à leur organisation, afin de formuler des allégations d'actes répréhensibles ou de déposer des plaintes à la suite de mesures de représailles, et d'avoir recours au Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles.

Le deuxième point porte sur la définition du terme « représailles » qui, comme l'a souligné le juge Gomery dans son rapport, devrait être non limitative autant que possible. À l'heure actuelle, la LPFDAR limite la définition à des questions de relations de travail, dont les mesures disciplinaires et les congédiements. Mais ces exemples ne sont aucunement exhaustifs et donc ne représentent pas toutes les formes de représailles ou de rétorsion qui peuvent nuire à un fonctionnaire qui a divulgué de bonne foi des actes au commissaire.

[Français]

Troisièmement, le prochain sujet porte également sur la protection contre des mesures de représailles même si on interdit l'adoption de mesures de représailles contre des fournisseurs du secteur privé et des bénéficiaires de subventions, contrairement à la situation qui s'applique aux fonctionnaires. Ils n'auront pas accès au commissaire à l'intégrité du secteur public pour déposer une plainte à la suite de mesures de représailles et recevoir des ordonnances réparatrices du tribunal. Par soucis



Fourth, neither the PSDPA nor Bill C-2 permits the commissioner to conduct an investigation that reaches beyond the federal public sector. There may be cases where information in an organization or held by an individual outside the federal public sector can contribute to an investigation regarding alleged wrongdoing by a public servant.

[English]

A fifth point also merits consideration. At present, the PSDPA and Bill C-2 preclude the commissioner from accessing information contained in confidences of the Queen's Privy Council, cabinet documents and documents protected by the solicitor-client privilege. Ensuring accurate and conclusive findings and fair results in an investigation is at the core of the commissioner's mandate and requires having access to any evidence that could shed light on a matter of alleged wrongdoing.

Finally, I believe it is of the utmost importance that the identity of the persons making a disclosure of wrongdoing and witnesses involved in the investigation process should always remain confidential. Failure to adequately protect the identity of those persons may discourage them from making disclosures, or encourage them to disclose anonymously for fear of reprisal. Their identities should never be released through an access to information request or pursuant to any other legislation. Bill C-2 protects those identities from being released in response to access to information requests — in fact, it does that better than the disclosure bill — but Bill C-2 should also state clearly that no other acts of Parliament will allow their release.

However, with respect to other information, other than personal identity, I believe that information gathered during an investigation by the commissioner should be protected only while the investigation is conducted. At present, Bill C-2 provides for a blanket exemption from access to information requests with no time limit for all information gathered by the commissioner's office. In my view, this protection of information is excessive. It does not provide the commissioner with any discretion to decide for reasons of transparency or public interest, to disclose information to the public after an investigation is completed.

In conclusion, Bill C-2 does, nevertheless, provide for substantial and welcome amendments to the Public Servants Disclosure Protection Act. The resulting legislation will be a significant improvement over the policy approach that has been in the place for the past five years.

Canada will be exemplary in providing for a public sector integrity commissioner to investigate and resolve allegations of wrongdoing and protect, from reprisal, public servants who make

d'équité, une telle protection devrait être prévue pour les fournisseurs du secteur privé et les bénéficiaires de subventions s'ils devaient divulguer des actes répréhensibles.

Quatrièmement, ni la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles ni le projet de loi C-2 n'autorisent le commissaire à mener une enquête à l'extérieur du secteur public fédéral. Il pourrait exister des cas où l'information tenue par une organisation ou un individu, à l'extérieur du secteur public fédéral, pourrait contribuer à enrichir une enquête sur des allégations d'actes répréhensibles par un fonctionnaire.

[Traduction]

J'attire aussi votre attention sur un cinquième point qui mérite votre examen. À l'heure actuelle, la LPFDAR et le projet de loi C-2 interdisent au commissaire d'avoir accès à l'information figurant dans des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine et des documents protégés par le secret professionnel. L'assurance de présenter des constatations exactes et concluantes et des résultats équitables dans le cadre d'une enquête est au cœur du mandat du commissaire et exige l'accès à toute preuve nécessaire qui pourrait permettre de jeter la lumière sur des allégations d'actes répréhensibles.

Enfin, je crois qu'il est de la plus haute importance que l'identité des divulgateurs d'actes répréhensibles ainsi que des témoins visés dans le processus d'enquête demeure toujours confidentielle. À défaut de protéger adéquatement l'identité de ces personnes, on pourrait les dissuader de faire des divulgations ou les encourager à divulguer sous le sceau de la confidentialité par crainte de mesures de représailles. Leur identité ne devrait jamais être révélée à la suite d'une demande d'accès à l'information ou en vertu de toute autre mesure législative. Le projet de loi C-2 protège vraiment l'identité de ces personnes contre leur divulgation en réponse à une demande d'accès à l'information, mais il devrait aussi stipuler qu'aucune autre loi du Parlement n'autorisera leur diffusion.

Cependant, à l'égard de toute autre information, je crois que les renseignements recueillis au cours d'une enquête menée par le commissaire devraient être protégés seulement au cours de sa tenue. À l'heure actuelle, le projet de loi C-2 prévoit une exemption générale concernant l'accès avec aucune durée limitée pour tous les renseignements recueillis par le commissariat. Cette protection de l'information est excessive. Cela n'accorde aucun pouvoir discrétionnaire au commissaire de décider, par souci de transparence et d'intérêt public, qu'il est nécessaire de divulguer des renseignements au public au terme de l'enquête.

En conclusion, le projet de loi C-2 prévoit d'importantes modifications qu'il est souhaitable d'apporter à la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles. La loi qui en découlera sera nettement enrichie par rapport à l'approche d'une politique administrative adoptée depuis les cinq dernières années.

Le Canada fera figure d'exemple en se dotant d'un commissariat à l'intégrité du secteur public chargé de mener des enquêtes et de régler des allégations d'actes répréhensibles, en plus



those disclosures. I am confident that with the amendments of Bill C-2, the PSDPA will be still more worthy of confidence of public servants, for whom it was designed, and of the public.

**The Chairman:** You say you are precluded because of client-solicitor privilege from getting certain things. Have you ever met with officials of the Canadian Bar Association and if so, with what results, with respect to the issue of solicitor-client privilege?

**Mr. Keyserlingk:** We have not met with them.

**The Chairman:** You said at the beginning that you will be leaving this year as the Public Service Integrity Officer, and you referred to the definition of “reprisal” given by Justice Gomery. You commented that there may be some limitations even in Bill C-2. Based on your experience, I would like to have your views as to what items you would like to see in the definition of “reprisal.”

**Mr. Keyserlingk:** Thank you for that question. I would recommend that the definition itself be completely open-ended.

**The Chairman:** That was Justice Gomery’s recommendation.

**Mr. Keyserlingk:** That is it precisely, in order to cover the range of possibilities that may arise, because at the moment the focus is on employment-related activities. Clearly, we are concerned about other forms of reprisals such as ostracization, for instance, which is not collapsible into a labour-related issue, but is a reality. That is the experience of people who do disclose wrongdoing, or that is their claim. Psychological harassment is another possibility, which is covered, interestingly, in Quebec legislation. Another is not being given important work that they otherwise would have expected. It is not a contractual obligation that they be given it, but it simply becomes clear in their view that they are not being given any more and they claim, and sometimes with good reason, that it is linked to having disclosed wrongdoing. Reprisals’ affecting their family is a very real factor. In some cases, where the public servants’ involvement in a disclosure then has a negative response on the part of the department, affects that public servant’s health, the relationship with family members and so forth. These are a little less tangible than strictly employment-related implications but are no less real for public servants, which is why my view is that the best possible definition would be essentially an open-ended definition: Any act or omission that adversely affects the public servant.

**The Chairman:** You are saying directly or indirectly.

**Mr. Keyserlingk:** Yes, that is correct, directly or indirectly. One could keep the other employment-related issues as well because they are relevant, obviously, but they would be covered as well in the more general definition. Then one could also take proposed amendment 42.1(1)(d), which says, “that any measure that adversely affects the employment or working conditions of the

de protéger les fonctionnaires divulgateurs contre les mesures de représailles. J’ai bon espoir que les modifications que propose le projet de loi C-2 permettront à la LPFDAR de gagner encore plus la confiance des fonctionnaires, à qui elle s’adresse après tout, ainsi que celle du public.

**Le président :** Vous dites qu’il vous est interdit d’accéder à des documents protégés par le secret professionnel. En avez-vous discuté directement avec les représentants de l’Association du Barreau canadien et, dans l’affirmative, quels ont été les résultats de vos discussions en ce qui concerne le secret professionnel?

**M. Keyserlingk :** Nous n’avons pas eu de rencontre avec eux.

**Le président :** Vous avez dit au départ que vous allez quitter le poste d’agent de l’intégrité de la fonction publique cette année, et vous avez fait allusion à la définition de « représailles » proposée par le juge Gomery. Vous dites que même le projet de loi C-2 est peut-être un peu limitatif à cet égard. En vous fondant sur votre expérience, pourriez-vous donc nous dire quels éléments précis devraient être inclus dans la définition de « représailles »?

**M. Keyserlingk :** Merci de me poser cette question. Je recommande que la définition soit entièrement non limitative.

**Le président :** C’est ce qu’a recommandé le juge Gomery.

**M. Keyserlingk :** Tout à fait, et ce afin d’englober tout l’éventail des possibilités qui peuvent se présenter, car pour le moment, on parle surtout d’activités liées à l’emploi. Mais nous craignons que les représailles prennent d’autres formes, comme l’ostracisme, par exemple, qui n’est pas un problème directement lié à l’emploi, mais qui devient une réalité. Telle est l’expérience des gens qui divulguent des actes répréhensibles, ou du moins, c’est ce qu’ils nous disent. Le harcèlement psychologique est une autre possibilité, et il est intéressant de noter que cet élément est compris dans la loi québécoise. Il y a aussi la possibilité qu’on ne vous confie pas un travail important auquel vous vous seriez attendu normalement. Cela ne constitue pas une obligation contractuelle, mais il devient clair pour la victime des représailles qu’on ne lui confie plus certaines tâches et il peut alléguer — parfois à juste titre — que c’est du fait d’avoir divulgué des actes répréhensibles. Les représailles touchant la famille constituent également une réalité. Dans certains cas, où le rôle du fonctionnaire dans la divulgation d’actes répréhensibles est mal vu par le ministère, cela peut influencer sur l’état de santé de l’intéressé, sur sa relation avec d’autres membres de sa famille, etc. Il y a donc des conséquences moins tangibles que celles qui sont directement liées à l’emploi, mais qui sont toutes aussi réelles pour les fonctionnaires concernés, et c’est pour cette raison que j’estime qu’il est préférable de retenir une définition complètement non limitative, par exemple « tout acte ou omission qui influe de façon négative sur le fonctionnaire ».

**Le président :** C’est-à-dire directement ou indirectement.

**M. Keyserlingk :** En effet; directement ou indirectement. On peut conserver les éléments liés directement à l’emploi parce qu’ils sont évidemment tout à fait pertinents, mais ils seraient englobés dans une définition plus générale. On pourrait aussi, à partir du projet de modification se trouvant à l’alinéa 42.1(1)d), où il est question de « toute mesure portant atteinte à son emploi ou à ses



employee,” and change it to read, any act or omission that adversely affects the public servant. It would not be a difficult amendment to make in terms of length or complications, but it would simply open the door to a wider definition of reprisal.

Now, it is interesting to note that the definition seemed to be more coherent in an earlier version of the legislation. In that earlier version, complaints of reprisal were taken to the labour boards, but it was changed and now, complaints go to the commissioner, or in the case that is not resolved by the commissioner, then to the tribunal. The intent of the change was to go well beyond the labour board perspective, and if that is the case, the definition ought to be equally widened to go beyond that context.

**Senator Cowan:** I wonder if it was because the original body was a labour relations board, which would restrict its activity more to employment matters. I gather you favour this new tribunal as an improvement over the existing one. We did have some evidence that the existing tribunal was well experienced in these matters and that there is no need for a new tribunal, but you believe there is.

**Mr. Keyserlingk:** Yes, and particularly because I think the forms of reprisals go beyond the labour context.

**Senator Cowan:** Now you are recommending that the definition of reprisal should be open-ended, as did Justice Gomery in his report.

**Mr. Keyserlingk:** That is right.

**Senator Cowan:** Were you or your office consulted in the preparation of this bill as it affects these matters that we are discussing?

**Mr. Keyserlingk:** Yes, in fact I made pretty much the same points to the House committee. They were not, in fact, taken up for the most part, which is why I am back again and still trying.

**Senator Day:** You say you were consulted on the preparation of the bill or you were consulted after the bill was proposed.

**Mr. Keyserlingk:** We were consulted while the bill was being considered or in progress. It was not so much that we were consulted as we simply took it upon ourselves to say, we think we have something useful to offer on the basis of our experience, so here are the amendments; here are the provisions we think ought to be in this bill. It was not a consultation; it was more our saying here is what we think you ought to be doing.

conditions de travail, » changer le libellé pour dire « tout acte ou omission qui cause un préjudice au fonctionnaire ». C'est un amendement qu'il serait relativement facile à faire, étant donné que le libellé n'est ni long ni compliqué, et il permettrait de prévoir une plus large définition des représailles.

Je constate avec intérêt, toutefois, que la définition qu'on retrouvait dans la version précédente du projet de loi semblait plus cohérente. Dans cette version-là, les plaintes relatives aux représailles étaient renvoyées aux commissions des relations de travail; mais le texte a été changé si bien que les plaintes sont maintenant renvoyées au commissaire, ou dans l'éventualité où le commissaire ne pourrait pas régler la plainte, au tribunal. L'intention du changement était de dépasser la simple perspective du Conseil des relations de travail, et si tel est le cas, il convient que la définition dépasse également ce contexte précis.

**Le sénateur Cowan :** Je me demande si le raisonnement au départ n'était pas influencé par le fait que l'organe qui en était chargé au début était le Conseil des relations de travail, ce qui limite nécessairement le champ de compétence des questions davantage liées à l'emploi. Si je comprends bien, vous estimez que ce nouveau tribunal constitue une amélioration par rapport à celui qui existe maintenant. D'après certains témoignages que nous avons reçus, le Tribunal actuel est bien expérimenté dans ce domaine, si bien qu'il n'est pas forcément nécessaire d'en avoir un nouveau, mais selon vous, il vaudrait mieux opter pour un nouveau tribunal.

**M. Keyserlingk :** Oui, justement parce que les représailles peuvent prendre diverses formes qui vont au-delà du contexte du travail.

**Le sénateur Cowan :** Vous recommandez donc maintenant que la définition de « représailles » ne soit aucunement limitative, comme l'a recommandé le juge Gomery dans son rapport.

**M. Keyserlingk :** C'est exact.

**Le sénateur Cowan :** Est-ce que vous-même ou votre bureau avez été consultés, en prévision du dépôt du projet de loi, au sujet des questions dont nous discutons actuellement?

**M. Keyserlingk :** Oui, et j'ai essentiellement fait valoir les mêmes arguments devant le comité de la Chambre. Mais comme on n'a pas cru bon de donner suite à la plupart de mes propositions, je fais une deuxième tentative en me présentant devant vous.

**Le sénateur Day :** Vous dites que vous avez été consulté avant la rédaction du projet de loi, ou du moins après le dépôt du projet de loi.

**M. Keyserlingk :** Nous avons été consultés au moment où le projet de loi était à l'étude ou en voie de rédaction. En fait, ce n'est pas tellement qu'on a voulu nous consulter; nous avons nous-mêmes décidé de faire parvenir au gouvernement un certain nombre de projets de modification, en nous fondant sur notre expérience; nous avons dit au gouvernement : Voici les dispositions qui devraient se trouver dans ce projet de loi.



**Senator Day:** Did you appear before the House committee dealing with Bill C-2 when Bill C-2 was under consideration?

**Mr. Keyserlingk:** We did appear before the House committee after the bill, but we had already submitted a series of provisions that we thought ought to be in the bill.

**Senator Day:** Did you submit that to a House committee?

**Mr. Keyserlingk:** No, we submitted them to the Department of Justice.

**Senator Day:** That clarifies it.

**Senator Cowan:** You knew the government was proposing to bring forward legislation in these areas and you thought you had some useful comments which you reinforced before the House committee and now before us?

**Mr. Keyserlingk:** Yes, that is correct.

**Senator Cowan:** Could you expand on the point you made about extending the coverage of this bill and the sense that there may be people who would have legitimate complaints that are not protected under this proposed legislation?

**Mr. Keyserlingk:** I believe all public servants, in whatever context they work, ought to have access to a process outside their department, in order to be assured of an independent investigation. They do not always have to go outside the department, although they can do that according to Bill C-2 now, without any need to go internally first.

Obviously, it is good to deal with this, if possible, within the department. However, if they feel they do not want to do that, or have done that and are not satisfied or whatever reason, they ought to have access to an independent process. This is simply because there will be many occasions when they do not wish to go internally. They might not have the confidence in the person they have to go to, or they might be bringing a complaint or allegation against that person.

Some believe that this should not apply to the security establishment, for instance, because of its involvement with security issues and the possible compromise of security matters.

**Mr. Keyserlingk:** The proposal is that they develop their own mechanism, which is fine. Every department ought to have its own mechanism. Our interest is not so much issues where there might be security issues involved, because the issues people may

Donc, ce n'était pas une consultation; c'est plutôt nous qui avons voulu faire savoir au gouvernement ce que ce dernier pouvait faire, à notre avis.

**Le sénateur Day :** Avez-vous comparu devant le comité de la Chambre chargé d'examiner le projet de loi C-2, au moment où ce dernier en était saisi?

**M. Keyserlingk :** Nous avons comparu devant le comité de la Chambre après le dépôt du projet de loi, mais nous avons déjà soumis une série de dispositions qui, selon nous, devaient être incorporées dans le projet de loi.

**Le sénateur Day :** Avez-vous soumis vos propositions à l'examen du comité de la Chambre?

**M. Keyserlingk :** Non, nous les avons soumises au ministère de la Justice.

**Le sénateur Day :** Voilà qui est clair.

**Le sénateur Cowan :** Vous saviez que le gouvernement allait déposer un projet de loi portant sur ces questions et vous vous êtes dit qu'il serait bon que vous fassiez valoir que vos arguments à ce sujet, arguments que vous avez donc avancés devant le comité de la Chambre et maintenant devant nous?

**M. Keyserlingk :** Oui, cela me semble exact.

**Le sénateur Cowan :** Pourriez-vous expliquer davantage ce que vous avez dit au sujet de l'élargissement du champ d'application du projet de loi et du fait que, selon vous, certaines plaintes légitimes ne seraient pas protégées en vertu du projet de loi?

**M. Keyserlingk :** À mon avis, tous les fonctionnaires, quel que soit le contexte de leur travail, devraient avoir accès à un mécanisme ou à un organe extérieur à leur ministère, pour être sûrs que leur plainte fera l'objet d'une enquête indépendante. Ils ne sont pas toujours obligés de s'adresser à un organe extérieur au ministère, mais ils pourront désormais le faire conformément au projet de loi C-2, et ils ne seront même plus obligés de passer d'abord par les mécanismes internes.

Il va sans dire qu'il est préférable de régler ce genre de problème, si possible, au sein du ministère. Mais si les intéressés ne veulent pas faire cela, ou s'ils sont déjà passés par là et ne sont pas satisfaits du processus pour quelque raison que ce soit, ils devraient pouvoir accéder à un organe indépendant. Si cela me semble nécessaire, c'est tout simplement parce qu'il arrivera souvent que les intéressés ne voudront pas passer par le processus interne. Peut-être qu'ils ne feront pas confiance à la personne à qui ils devront s'adresser, ou peut-être qu'ils voudront porter plainte ou formuler une allégation contre cette même personne.

D'aucuns estiment que cela ne devrait pas s'appliquer au Centre de la sécurité des télécommunications, par exemple, étant donné que celui-ci est chargé de questions de sécurité et que cela pourrait éventuellement compromettre le traitement de ces mêmes questions de sécurité.

**M. Keyserlingk :** Il est proposé que ces organismes définissent leur propre mécanisme, et cela me convient très bien. Chaque ministère devrait établir son propre mécanisme. Nous ne sommes pas tellement préoccupés par les questions de sécurité, car les



want to bring to the commissioner are more likely about administrative failures of one sort or another; gross mismanagement. This situation is typically what happens in other departments.

Furthermore the commissioner would have full security clearance, should there be anything with a security aspect so it. I have top-secret clearance, presumably the commissioner would as well, and is therefore obliged to keep that kind of information confidential. The commissioner may not wish to be involved because the issue may have security implications, which might complicate the investigation.

There is no reason I can think of in principle why people in the security establishments or in the forces should not have available what every other person in the public sector will have available. It does not mean that this commissioner will not have to exercise discretion at various points about taking on a case, but if you exclude them in principle you are saying they have fewer rights, in effect. The result may be that they have less confidence about coming forward with good-faith disclosures of wrongdoing.

**Senator Cowan:** They could be included within the ambit of the act and then the commissioner, on a case-by-case basis, could exercise discretion.

**Mr. Keyserlingk:** That is already the case. It has been my experience as well that there may be reasons why the commissioner will not take on a case. It may not be credible, it may not fall under the commissioner's umbrella, or there may be a better way of dealing with it. All of those factors, which are listed as well in Bill C-2 are still relevant no matter who is under the umbrella of protection.

**Senator Nolin:** When you say the ambit of Bill C-2, does it mean that someone from any relevant sector of security can go to you and complain under Bill C-2?

**Mr. Keyserlingk:** No.

**Senator Nolin:** Who is excluded?

**Mr. Keyserlingk:** Excluded are, at present, the uniformed forces, not civilian, and the security establishments.

**Senator Nolin:** Including the RCMP?

**Mr. Keyserlingk:** No, the RCMP has access to the commissioner, which is interesting because in a way it is a precedent of my point about the establishments, that the RCMP is included by Bill C-2.

You could extend the same argument to exclude the RCMP that has been used to exclude the security establishment, but we have already accepted the RCMP and the RCMP is within the

problèmes que les gens voudraient probablement soumettre à l'examen du commissaire sont plus susceptibles d'être des problèmes administratifs d'un type ou d'un autre; par exemple, des cas graves de mauvaise gestion. Voilà le genre de situation qui se présente typiquement dans les autres ministères.

De plus, le commissaire aurait la cote de sécurité la plus élevée, et pourrait donc traiter tout aspect lié à la sécurité. Pour ma part, j'ai la cote très secret, et on peut supposer que le commissaire aurait la même cote et qu'il serait donc obligé de garder confidentielle ce genre d'information. Le commissaire peut ne pas vouloir s'y impliquer si le dossier a des répercussions sur la sécurité, ce qui risquerait de compliquer l'enquête.

Donc, en principe, je ne vois pas pourquoi les employés du Centre de la sécurité des télécommunications ou les membres des Forces canadiennes n'auraient pas accès à tout ce à quoi ont accès les autres employés du secteur public. Cela ne veut pas dire que le commissaire n'aura pas à faire intervenir son jugement à divers moments quand il s'agira d'accepter ou non un dossier, mais si vous les écarterez d'office, vous leur dites en réalité qu'ils ont moins de droits. Par conséquent, ils feront peut-être moins confiance au système et seront plus réticents à divulguer de bonne foi des actes répréhensibles.

**Le sénateur Cowan :** On pourrait faire en sorte qu'ils soient visés par la loi, tout en prévoyant que le commissaire exerce son propre jugement sur le bien-fondé de la plainte, et ce au cas par cas.

**M. Keyserlingk :** Mais c'est déjà le cas. Selon ma propre expérience, il y a parfois des raisons pour lesquelles le commissaire décide de ne pas instruire une plainte. Il est possible qu'il ne la juge pas crédible, qu'elle ne relève pas de sa responsabilité, ou encore qu'il soit préférable de passer par un autre mécanisme, selon lui. Tous ces facteurs, qui sont également énumérés dans le projet de loi C-2, sont encore pertinents, quelles que soient les personnes qui bénéficient de la protection.

**Le sénateur Nolin :** Quand vous dites qu'il serait visé par le projet de loi C-2, cela veut-il dire que quiconque travaillant dans le domaine de la sécurité pourrait s'adresser à vous pour déposer une plainte en vertu du projet de loi C-2?

**M. Keyserlingk :** Non.

**Le sénateur Nolin :** Qui serait exclu?

**M. Keyserlingk :** À présent sont exclus les membres des Forces canadiennes qui portent l'uniforme — mais non pas les civils — et les employés du Centre de la sécurité des télécommunications.

**Le sénateur Nolin :** Est-ce que cela comprend la GRC?

**M. Keyserlingk :** Non, la GRC a accès au commissaire, ce qui est intéressant, d'une certaine façon, parce que le fait que la GRC soit visée par le projet de loi C-2 prouve bien le bien-fondé de mes arguments au sujet du Centre de la sécurité des télécommunications.

D'ailleurs, on pourrait avancer le même argument en vue d'exclure la GRC que certains ont fait valoir afin d'exclure le Centre de la sécurité des télécommunications, sauf que nous avons



ambit of Bill C-2. The RCMP also deals with security issues and sensitive police issues, yet that role was not seen as an obstacle to including their access. That is the issue.

**Senator Nolin:** Thank you.

**Senator Cowan:** Tell us, from your experience, how extending protection to private-sector contractors and grant recipients would come into play, and what concerns lead you to that recommendation?

**Mr. Keyserlingk:** We, at the moment, do not have any experience with that because they are not now entitled to come to us.

**Senator Cowan:** I am trying to imagine in what circumstances your concern would arise.

**Mr. Keyserlingk:** The concern arises from the fact that we are asking or allowing those in the private sector to bring information forward about wrongdoing in the public sector, but we do not extend to them the same protection from reprisal that we extend to public servants. That is the rub of the concern.

There is a criminal offence in Bill C-2 that prohibits practising reprisal against those in the private sector who bring information forward, or anyone else that brings information forward and experiences reprisal.

That criminal offence, in my view, is unlikely to be used practically because it is a criminal offence requiring a high standard of proof, and it is a fairly specialized area, which I doubt the police will make a priority of. It is a good thing to have that offence, I am not questioning that, but I do not think it is an answer; therefore we do not need to give people in the private sector the same protection.

Consistent with the view that the private sector should not get that full protection, Bill C-2 speaks about the private sector as providing information, rather than making disclosures. The definition of reprisal requires you to be a public servant. There is a consistency in the act if one wants to exclude extending protection to those in the private sector.

The new sections referring to persons who are not public servants is on page 166 of Bill C-2, proposed amendments to sections 42(1) and 42(2) of the Public Servants Disclosure Protection Act. Those sections refer to access by individuals that are not public servants, and to the prohibition about practising reprisal against them.

déjà accepté d'inclure la GRC et que la GRC est déjà visée par le projet de loi C-2. Or la GRC traite, elle aussi, des questions de sécurité et surtout des questions policières délicates, mais on n'a jamais jugé que cela pourrait éventuellement justifier de l'exclure. C'est ça la vraie question.

**Le sénateur Nolin :** Merci.

**Le sénateur Cowan :** En vous fondant sur votre expérience, expliquez-nous comment on pourrait accorder cette même protection à des entrepreneurs privés et à des bénéficiaires de subventions, et les raisons pour lesquelles vous faites cette recommandation?

**M. Keyserlingk :** Pour le moment, nous n'avons pas d'expérience de ce genre de chose, étant donné qu'à présent ils n'ont pas le droit de s'adresser à nous.

**Le sénateur Cowan :** J'essaie de m'imaginer ce qui a suscité vos préoccupations à ce sujet et dans quelles conditions ils pourraient vouloir s'adresser à vous.

**M. Keyserlingk :** Nos préoccupations découlent du fait que nous autorisons les entrepreneurs privés à déposer de l'information sur d'éventuels actes répréhensibles dans le secteur public mais nous ne leur accordons pas la même protection contre les représailles que nous accordons aux fonctionnaires. Voilà ce qui suscite nos préoccupations.

Le projet de loi C-2 prévoit une infraction criminelle en vertu de laquelle il est interdit d'exercer des représailles contre un entrepreneur ou employé du secteur privé qui divulgue certaines informations et même contre quiconque divulgue des informations et fait ensuite l'objet de représailles.

Selon moi, il est peu probable qu'on ait recours à cette infraction criminelle, dans la pratique, comme les normes de preuve sont élevées et que c'est un domaine assez spécialisé, et par conséquent, il est peu probable, d'après moi, que ce soit une priorité pour la police. Il est approprié de prévoir cette infraction — et comprenez-moi bien : je ne la remets pas en question — mais à mon avis, ce n'est pas une solution; par conséquent, il n'est pas nécessaire d'accorder la même protection à ceux qui travaillent dans le secteur privé.

Ce qui semble confirmer la notion selon laquelle le secteur privé ne devrait pas bénéficier de cette pleine protection, c'est que le projet de loi fait mention de la possibilité que des entrepreneurs ou employés du secteur privé fournissent des renseignements, plutôt que de divulguer des actes répréhensibles. La définition de « représailles » suppose qu'on est fonctionnaire. Le projet de loi est donc cohérent si l'on tient pour acquis que les gens qui travaillent dans le secteur privé ne devraient pas avoir droit à cette protection.

Les nouveaux articles qui font mention de personnes qui ne sont pas fonctionnaires se trouvent à la page 166 du projet de loi C-2, soit aux paragraphes 42(1) et 42(2) de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles. Dans ces articles, il est question d'accès de la part de personnes qui ne sont pas fonctionnaires et de l'interdiction contre l'exercice de représailles contre elles.



Those are welcome additions, because I have argued for some time that we ought to take our information about possible wrongdoing in the public service from any reliable source. This goes to your question, senator — the only people who might know about an alleged wrongdoing by a public servant are people in the private sector who deal with that public servant or department. Typically the wrongdoing would be about contracts, grants and so forth, which are covered in those sections.

The problem is that they are not extended the same reprisal protection. We are saying we will take the information but we will not give you the same protection.

When we talk about providing information as those provisions do, it is obviously an attempt to suggest that somehow providing information is different than disclosing a wrongdoing. The reality is, it is the same activity, and one is exposed to essentially the same real or perceived risks. Therefore, if we do not offer them the same protection, in other words an investigation by the commissioner on that issue of reprisal, and secondly access to the tribunal — those two things that are not extended to people in the private sector — we are saying take all the risks and bring the information forward, but I am sorry we will not defend you in the same way or protect you in the same way.

**Senator Cowan:** Since the objective is to get at the heart of these acts of wrongdoing, you should not have two different classes or provide two different classes of protection to the informant depending on the category.

**Mr. Keyserlingk:** Exactly: the definition of reprisal should be expanded to include complaints by non-public servants or private citizens. These sections should say, in effect, that those people are not simply “providing information,” but they are disclosing wrongdoing in the same way as the public servant.

An objection is that we are opening the floodgates to private citizens who will come forward any time they do not get a contract or a grant. I do not see that objection as credible because the commissioner will always have discretion, according to the act, to decide whether to go forward: the first test will be credibility. It is not stated that way, but it is an obvious test that any investigator will apply: Is it credible and is it something we can best handle as opposed to someone else? Sometimes there will be someone else who can handle it better. There may be other ways of dealing with contractual complaints. It could be that if it covers an alleged wrongdoing by a public servant, it maybe that the best person to deal with it would be the commissioner.

Ces ajouts sont tout à fait les bienvenus, étant donné que j'affirme depuis un moment que nous devrions être prêts à accepter que les renseignements relatifs à d'éventuels actes répréhensibles dans le secteur public proviennent de n'importe quelle source fiable. Cela rejoint d'ailleurs votre question, sénateur — c'est-à-dire que les seules personnes qui pourraient être au courant de la commission d'un éventuel acte répréhensible par un fonctionnaire sont des entrepreneurs du secteur privé qui traitent avec ce fonctionnaire ou avec le ministère. Dans une situation typique, l'acte répréhensible concernerait des contrats, des subventions ou ce genre de choses, et ces éléments sont inclus dans les articles en question.

Le problème qui se pose concerne le fait que ces personnes ne bénéficient pas de la même protection contre les représailles. Nous leur disons essentiellement que nous sommes prêts à recevoir les renseignements qu'elles veulent bien nous donner, mais qu'il n'est pas question de leur accorder la même protection.

Dès lors qu'on parle de la communication de renseignements, comme c'est le cas dans ces dispositions, on cherche évidemment à laisser entendre que la communication de renseignements dans ce contexte n'est pas analogue à la divulgation d'un acte répréhensible. Mais en réalité, c'est la même activité, et on est exposé aux mêmes risques, réels ou perçus. Par conséquent, si nous ne leur assurons pas la même protection, c'est-à-dire une enquête menée par le commissaire sur la possibilité de représailles, et en second lieu, l'accès au tribunal — ce sont les deux options qu'on n'offre pas aux gens qui travaillent dans le secteur privé — nous leur disons essentiellement de prendre tous les risques que suppose la communication de renseignements de ce genre, mais que malheureusement, nous ne sommes pas disposés à les défendre de la même façon ou de leur assurer la même protection.

**Le sénateur Cowan :** Comme l'objectif consiste à faire découvrir ces actes répréhensibles, il ne convient pas de créer deux catégories différentes ou de prévoir deux types de protection pour le dénonciateur, selon sa situation.

**M. Keyserlingk :** Exactement. La définition de « représailles » devrait être élargie pour comprendre les plaintes déposées par des citoyens privés ou des personnes qui ne sont pas fonctionnaires. Ces articles devraient donc prévoir que de telles personnes ne se contentent pas de « communiquer des renseignements »; en réalité, ils divulguent des actes répréhensibles de la même façon qu'un fonctionnaire.

L'une des objections qui a été formulée à cet égard concerne la possibilité qu'on ouvre la porte à des plaintes de la part des citoyens privés qui seraient tentés de faire une dénonciation chaque fois qu'ils n'obtiennent pas un contrat ou une subvention. Pour moi, cette objection n'est pas crédible car le commissaire aura toujours la possibilité, conformément à la loi, de décider ou non d'inscrire la plainte; le premier critère est celui de la crédibilité. Ce n'est peut-être pas énoncé dans ces termes précis, mais c'est un critère évident pour tout enquêteur : la plainte est-elle crédible et sommes-nous les mieux placés pour y donner suite, par rapport à quelqu'un d'autre? Parfois quelqu'un d'autre est effectivement plus à même de s'en charger. Il y a peut-être d'autres façons de



**The Chairman:** The commissioner may need an enlarged staff to deal with the floodgates.

**Mr. Keyserlingk:** If the floodgates materialize, there would be an increased staff. That is a prediction that is difficult to substantiate; however, it is a theoretical possibility. If it happens, there are obvious answers to it — apply more discretion. It is just as plausible that there will be relatively few such people coming forward. Do not forget that these people depend upon government largesse or response to a contractual or grant application, for their livelihood. They will not take risks that easily, and this is not a risk free situation. I do not think it is reasonable to expect floodgates to open.

**Senator Cowan:** You would allow the commissioner, then, to exercise his or her discretion. The evidence is that it is as likely to come from the private sector as in the public sector and, if the object is to get the most credible information possible, you should not make that distinction.

**Mr. Keyserlingk:** That is what I am proposing.

**Senator Cowan:** I would like to take you page 172 of Bill C-2 and proposed section 16.5 of the Public Servants Disclosure Protection Act that says, “The head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this act...” Your point is that, while the work of the commissioner ought to remain permanently held in confidence, there is no reason to extend this to the heads of government institutions. Justice Gomery said that five years, which was the provision in the existing legislation, was too long. For some reason, we are now removing that limitation entirely.

Can you comment on that and why there should be a distinction between the records created and obtained by the commissioner in the course of the investigation and those obtained by the head of a government institution?

**Mr. Keyserlingk:** We are talking about information requests other than those involving identity, because identity should be protected permanently. On that point, as I said before, it would be helpful and important that Bill C-2 actually state “no other act may override that exemption to access of personal information.”

On this point, after the investigation is over, there ought to be discretion accorded to the commissioner to release that information as a response to a request for instance on

régler des plaintes d'ordre contractuel. Il est également possible que, si cela concerne un éventuel acte répréhensible de la part d'un fonctionnaire, qu'il est préférable que le commissaire s'en charge.

**Le président :** Le commissaire aura peut-être besoin de plus de personnel si l'on ouvre ainsi la porte.

**M. Keyserlingk :** S'il en résulte un déluge de dénonciations, il faudra plus de personnel. Mais on peut difficilement affirmer qu'une telle prédiction est fondée; il reste que c'est une hypothèse possible. Si cela devait se produire, il y aurait un certain nombre de solutions — entre autres, celle consistant à faire davantage intervenir le pouvoir discrétionnaire du commissaire. Mais il est tout aussi plausible que relativement peu de personnes décident de faire une dénonciation. N'oublions pas que ces personnes dépendent des largesses du gouvernement, ou d'une réponse positive à leurs soumissions ou à leurs demandes de subvention, pour gagner leur vie. Ils ne voudront pas prendre un tel risque à la légère, et il va sans dire qu'une situation de ce genre n'est pas sans risque. Il ne me semble donc pas raisonnable de s'attendre à un déluge de dénonciations.

**Le sénateur Cowan :** Donc, vous permettriez au commissaire d'exercer ses pouvoirs discrétionnaires à cet égard. D'après les faits, ce genre de renseignements est tout aussi susceptible de venir du secteur privé que du secteur public et, si l'objectif consiste réellement à obtenir les renseignements les plus crédibles possible, il ne convient pas de faire une telle distinction.

**M. Keyserlingk :** Telle est justement ma position.

**Le sénateur Cowan :** Je vous invite maintenant à regarder la page 172 du projet de loi C-2, et plus précisément, le projet d'article 16.5 de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, qui se lit ainsi : « Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser de communiquer les documents [...] » Vous dites, donc, que même si le travail du commissaire doit rester confidentiel en permanence, il n'y a pas de raison d'accorder ce privilège aux responsables d'institutions fédérales. Le juge Gomery a déclaré que le délai de cinq ans que prévoyait la loi actuellement en vigueur était trop long. Pour une raison qui m'échappe, il est maintenant question de supprimer entièrement cette restriction.

Pourriez-vous me dire ce que vous en pensez et pourquoi, à votre avis, il convient de faire une distinction entre les documents créés et obtenus par le commissaire dans le cadre d'une enquête, par opposition à ceux obtenus par le responsable d'une institution fédérale?

**M. Keyserlingk :** Nous parlons de demandes d'information autres que celles qui concernent l'identité, car l'identité doit être protégée en permanence. À ce chapitre, comme je vous l'ai dit tout à l'heure, il serait utile et même important que le projet de loi C-2 précise que « aucune autre loi ne peut annuler l'exemption relative à l'accès aux renseignements personnels ».

À cet égard, une fois l'enquête terminée, le commissaire devrait avoir le pouvoir de diffuser les renseignements concernés en réponse à une demande d'information, pour des raisons de



transparency grounds or on public interest grounds, once it is complete. That would mean through all the stages of what comes after the report, possible challenges, and so on.

The issue here is to find the right balance between protection and confidentiality on the one hand and transparency on the other. No one pretends that the right balance is an easy thing to find. The balance falls too far over on the side of secrecy or confidentiality without a corresponding risk to any party. The public right to know is excessively restricted in this provision.

The commissioner, by the provisions of the bill, is allowed to make reports to Parliament. In fact, the commissioner is obliged to make reports to Parliament and does have some discretion as to what goes into that report. The commissioner must consult the institution, but if the commissioner decides that, despite the refusal to allow the information to get into the report, he or she will do it anyway because there is a public interest. That same discretion ought to be given to the commissioner about responding to access requests about non-identity information once the inquiry is finished.

**Senator Cowan:** That would be in a role of overriding public interest.

**Mr. Keyserlingk:** I am not saying that will be routinely handed out. However, there ought to be discretion to consider the access request. At the moment, I think it is excessively restricted.

**Jean-Daniel Bélanger, Senior Counsel, Public Service Integrity Office:** Mr. Keyserlingk is referring to annual reports or special reports that the commissioner will be able to table in Parliament. In section 49 of the PSDPA, the commissioner will have a mechanism whereby he can file a report that would contain some sensitive information and consult with the head of the institution. At the end of the day, for reasons of public interest, where the public interest outweighs the potential harm of disclosure, then the commissioner will be able to disclose the information. Comparing that to the mechanism under the access to information request, we do not see why there would not be similar discretion for the commissioner.

**Senator Cowan:** You have made a number of recommendations today. Do you have suggested amendments to improve this proposed legislation? If so, could you provide those suggestions to the committee?

**Mr. Keyserlingk:** We have some but we can certainly work on some others. For instance, there is the definition of "reprisal." We have what we consider to be an acceptable general definition, but on some of these other matters we could certainly do some work on a specific provision, if you like.

transparence ou dans l'intérêt du public, lorsque le tout est fini. Cela voudrait donc dire après avoir passé toutes les étapes qui suivent le dépôt du rapport, y compris l'éventuelle contestation, etc.

Il s'agit ici d'établir le bon équilibre entre la protection et la confidentialité, d'une part, et la transparence, d'autre part. Personne ne prétend qu'il est facile de trouver le bon équilibre. En l'occurrence, la balance penche trop du côté de la confidentialité, sans risque correspondant pour quelque partie que ce soit. Ainsi le droit du public d'être bien informé est excessivement limité dans ces dispositions.

De par les dispositions du projet de loi, le commissaire est autorisé à faire rapport au Parlement. De fait, le commissaire est tenu de déposer des rapports devant le Parlement et peut, jusqu'à un certain point, déterminer ce qui sera traité dans ce rapport. Le commissaire doit consulter l'institution concernée, mais il peut décider, malgré le refus de cette institution de permettre que les renseignements consignés dans son rapport, de le faire quand même parce que c'est dans l'intérêt public. Or le commissaire devrait jouir de ce même pouvoir discrétionnaire à l'égard des demandes d'accès à l'information non liées à l'identité, une fois l'enquête terminée.

**Le sénateur Cowan :** Ce serait dans les situations où l'intérêt public l'emporte sur d'autres considérations.

**M. Keyserlingk :** Je ne dis pas que ces renseignements seront systématiquement diffusés. Par contre, il me semble approprié d'accorder au commissaire le pouvoir discrétionnaire d'examiner la demande d'accès à l'information. Pour le moment, les restrictions sont excessives, à mon avis.

**Jean-Daniel Bélanger, avocat-conseil, Bureau de l'intégrité de la fonction publique :** M. Keyserlingk fait allusion aux rapports annuels ou spéciaux que le commissaire est autorisé à déposer devant le Parlement. Aux termes de l'article 49 de la LPFDAR, le commissaire peut se prévaloir d'un mécanisme lui permettant de déposer un rapport contenant des renseignements sensibles et de consulter le responsable de l'institution concernée à ce sujet. Mais en fin de compte, si l'intérêt public l'emporte sur l'éventuel préjudice que peut causer la divulgation, le commissaire sera habilité à divulguer l'information en question. Et quand on compare ce mécanisme à celui qui existe relativement aux demandes d'accès à l'information, il ne nous semble pas justifié de ne pas accorder ce même pouvoir discrétionnaire au commissaire dans ce contexte-là.

**Le sénateur Cowan :** Vous avez fait plusieurs recommandations. Avez-vous des amendements à proposer qui permettraient d'améliorer le projet de loi? Dans l'affirmative, pourriez-vous les fournir au comité?

**M. Keyserlingk :** Nous en avons un certain nombre, mais nous pouvons certainement essayer d'en préparer d'autres. Par exemple, il y a la question de la définition de « représailles ». Nous avons une définition qui nous semble généralement acceptable, mais sur ces autres questions, nous pourrions certainement nous efforcer de rédiger le texte d'une disposition précise, si vous le souhaitez.



**Senator Milne:** Mr. Keyserlingk, I wish to refer to your sixth recommendation concerning keeping the identity of the person confidential. Do you have any wording that would prevent other acts from disclosing the names of witnesses who had made disclosures?

I think that would be helpful for us. When I look at this bill, I get very confused because it goes all over the place.

**Mr. Bélanger:** We will look into wording similar to a notwithstanding clause — that is, notwithstanding another act of Parliament, the identity of the discloser, the whistle-blower, should be protected.

**Senator Milne:** On page 172, proposed amendment 16.5 to the Access to Information Act states:

The head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information created for the purpose of making a disclosure under the Public Servants Disclosure Protection Act or in the course of an investigation into a disclosure under that Act.

That will keep much of this information secret forever. Perhaps you would recommend changing the word “shall” to “may,” making it discretionary.

**Mr. Keyserlingk:** Yes; that would be an excellent way of doing it.

I only want to add that you are right about us having a concern, and I believe it is shared with you. As long as other acts are allowed to override this one about providing identity information, it will be a form of discouragement to public servants who may be considering making a disclosure. Public servants may wonder if another act might not protect because their identity even though the commission is bound to under this proposed legislation. Some acts could do that, in fact.

It weakens the appeal of the act and the commissioner's office, which is to say that information will be taken so seriously that no other act can override it.

**Senator Milne:** You said the RCMP is included under your act, but CSIS is not. I wonder if you have any information as to whether the members of the Armed Forces or security institutions in other countries are protected under whistle-blowing legislation. Do they have access to these kinds of services? Do you know anything about other countries?

**Le sénateur Milne :** Monsieur Keyserlingk, je vous demande de vous reporter à votre sixième recommandation concernant la nécessité de garder confidentielle l'identité de l'intéressé. Avez-vous un texte à proposer qui empêcherait que le nom de témoins qui avaient divulgué des actes répréhensibles ne soient communiqué en vertu d'autres lois?

Je pense que cela nous serait bien utile. Quand je regarde ce projet de loi, je m'embrouille beaucoup parce qu'on y traite tellement de mesures différentes.

**M. Bélanger :** Nous allons examiner la possibilité d'adopter un libellé semblable à celui d'une disposition de dérogation, qui pourrait peut-être se lire ainsi : nonobstant une autre loi du Parlement, l'identité du divulgateur — c'est-à-dire du dénonciateur — doit être protégée.

**Le sénateur Milne :** Le projet d'article 16.5 visant la Loi sur l'accès à l'information, qui se trouve à la page 172, se lit ainsi :

Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser de communiquer les documents qui contiennent des renseignements créés en vue de faire une divulgation au titre de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles ou dans le cadre d'une enquête menée sur une divulgation en vertu de cette Loi.

Cela veut donc dire qu'une bonne partie de ces renseignements resteront secrets à tout jamais. Peut-être recommanderiez-vous de remplacer l'expression « est tenu de » par le mot « peut » pour que ce soit facultatif.

**M. Keyserlingk :** Oui, ce serait une excellente solution.

Je voudrais simplement ajouter que vous avez raison de dire que cela suscite chez nous certaines préoccupations, préoccupations que vous semblez partager, si je ne me trompe pas. À condition que d'autres lois aient préséance sur celle-ci en ce qui concerne la communication de renseignements sur l'identité, cela pourrait décourager les fonctionnaires qui envisagent de faire une divulgation. Les fonctionnaires pourraient se demander si une autre loi en vigueur permettrait éventuellement de ne pas protéger leur identité, même si la Commission est tenue de le faire aux termes de ce projet de loi. Et il est bien possible que ce soit vrai pour certaines lois.

Cela porte nécessairement atteinte à la procédure d'appel que prévoit la loi et à l'efficacité du commissariat si l'on ne précise pas qu'une dénonciation est à ce point sérieuse qu'aucune autre loi n'a préséance.

**Le sénateur Milne :** Vous avez dit que la GRC est visée par la loi, mais ce n'est pas le cas du SCRS. Je me demande si vous savez si les membres des Forces armées ou d'autres établissements de sécurité à l'étranger sont protégés par une loi sur la dénonciation. Ont-ils accès à ce genre de services? Êtes-vous au courant de la situation dans d'autres pays?



**Mr. Keyserlingk:** That is a good question. We looked at that some time ago, and in most cases I believe other countries do not have access to an outside independent person like the commissioner.

However, we have always said we would like our act to be the best possible act. In some respects we have learned things from other countries and statutes, but in other respects we think they are not sufficiently advanced or open in some aspects.

**Senator Milne:** I am particularly thinking of the CIA or MI-6 in the U.K. Is security an issue?

**Mr. Keyserlingk:** Yes: It is a widespread position that security issues trump other concerns. Increasingly, that is the case in our time, but not for bad reasons. We do not think that argument ought to make this kind of access unavailable. Security certainly imposes a greater obligation on the commissioner to exercise caution, protect security information and so forth. That is precisely one of the current obligations of the commissioner in such a position. It is a current obligation that I have as well. I think that is where the emphasis in terms of protection of security information should lie: on the exercise of discretion and the protection of the information but not in the denial of access. That is a different issue, in my view.

**Mr. Bélanger:** The definition of wrongdoing covers abuse of public funds. We are saying that if you are in the army or at CSIS and, as an employee, witness an abuse of public funds, you will report that. It has nothing to do with...

**Senator Milne:** Of course, that never happens in the Army.

**Mr. Bélanger:** No, it never happens.

**Senator Milne:** Do you have a copy of the bill? Clause 224 of the bill on page 174, which amends the Privacy Act — can you explain to the committee and perhaps to the public as well what protection this clause offers to Canadians? It seems to me that clause removes the right of access for an individual trying to find out what information the government holds about them personally.

**Mr. Bélanger:** That provision applies in the course of an investigation by the commissioner. Presumably, when there is a disclosure of wrongdoing, the commissioner conducts an investigation. Any personal information collected by the commissioner during that process is exempted forever from being released.

**Senator Milne:** Forever?

**M. Keyserlingk :** C'est une bonne question. Nous nous sommes justement penchés sur la question il y a quelque temps et si je ne m'abuse, dans le cas de la plupart des autres pays, l'accès à un agent externe indépendant comme le commissaire n'est pas du tout prévu.

Cependant, nous avons toujours dit que nous souhaitons que notre loi soit aussi parfaite que possible. À certains égards, nous avons tiré les enseignements de l'expérience d'autres pays ou d'autres lois, mais à d'autres égards, nous estimons que le régime n'est pas suffisamment avancé ou transparent.

**Le sénateur Milne :** Je songe tout particulièrement à la CIA ou au MI-6 au Royaume-Uni. La sécurité constitue-t-elle un obstacle?

**M. Keyserlingk :** Oui. La position selon laquelle les questions de sécurité l'emportent sur d'autres préoccupations est assez répandue. C'est de plus en plus le cas de nos jours, mais non pas pour les mauvaises raisons. Par contre, il n'est pas approprié à notre avis de faire valoir cet argument pour empêcher ce genre d'accès. Il va sans dire que les questions de sécurité imposent une plus lourde obligation au commissaire du point de vue de la nécessité de faire preuve de prudence, de protéger les renseignements ayant des conséquences au niveau de la sécurité, etc. C'est d'ailleurs l'une des obligations actuelles du commissaire. C'est d'ailleurs l'une des obligations qui me visent à l'heure actuelle. S'agissant de la protection de renseignements liés à la sécurité, j'estime que l'accent doit être mis sur la nécessité de bien exercer son pouvoir discrétionnaire et de protéger les renseignements, et non sur le refus d'autoriser l'accès aux renseignements. Ça c'est une question différente, à mon avis.

**M. Bélanger :** La définition d'« actes répréhensibles » englobe l'utilisation abusive de deniers publics. Selon nous, si vous êtes membre des Forces armées ou du SCRS et, en tant qu'employé, vous êtes témoin d'actes qui constituent un abus de deniers publics, vous allez le signaler aux autorités. Cela n'a rien à voir avec...

**Le sénateur Milne :** Mais cela ne se produit jamais dans les Forces armées, bien entendu.

**M. Bélanger :** Non, jamais.

**Le sénateur Milne :** Avez-vous une copie du projet de loi? À la page 174, l'article 224 modifie la Loi sur la protection des renseignements personnels; pourriez-vous expliquer au comité, et peut-être au public également, quelle protection est offerte aux citoyens par ces dispositions? Il me semble que cette dernière élimine les droits d'accès d'un particulier qui cherche à savoir quels renseignements sont détenus par le gouvernement à son sujet.

**M. Bélanger :** Cette disposition s'applique dans le cadre d'une enquête menée par le commissaire. On suppose que lorsqu'il y a divulgation d'actes répréhensibles, le commissaire fait enquête. Donc, cet article prévoit qu'il sera à tout jamais interdit de diffuser quelque renseignement personnel que ce soit qu'il aura recueilli dans le cadre de son enquête.

**Le sénateur Milne :** À tout jamais?

**Mr. Bélanger:** Yes: Therefore, it protects all personal information. We are saying that it should forever protect the identity of people around the disclosure of wrongdoing.

That provision was changed in the current PSDPA, where discretion was given to the commissioner. In effect, it protects the personal information of members of the public as well as public servants from being released.

**Senator Milne:** I have no problem with protecting members of the public from the release of their personal information, but should members of the public service sector also be included under that category forever?

**Mr. Bélanger:** I am not sure I follow your question. It does protect personal information. As a public servant, it is okay if I request my personal information from the commissioner. In that case, I will get it. However, if someone else requests the same information about me, it will be protected forever.

**Senator Milne:** Therefore, the meaning of that section is not to prevent the person from finding out their own information?

**Mr. Bélanger:** No, it is not. It is meant to protect personal information from others.

**Senator Milne:** It has been 10 months since Bill C-11 has been passed, and I understand it is not in force. It has never been proclaimed.

**Mr. Keyserlingk:** That is right.

**Senator Milne:** Therefore, you are still operating under the previous legislation?

**Mr. Keyserlingk:** We are still operating under the Treasury Board policy, not legislation. There have been various previous attempts to legislate, but they have not succeeded. Therefore, we are still operating on the basis of the Treasury Board disclosure policy.

**Senator Milne:** There is still no legislation?

**Mr. Keyserlingk:** There is still no legislation.

**Senator Milne:** It has been five years?

**Mr. Keyserlingk:** It has been four years, to be exact.

**Senator Stratton:** What were they doing?

**Senator Milne:** I do not know. It seems to me that Mr. Gomery recommended several amendments to Bill C-11, but none of those proposed amendments are in this bill.

**Mr. Keyserlingk:** I believe that is correct.

**Mr. Bélanger:** Yes.

**M. Bélanger :** Oui. Tous les renseignements personnels sont protégés. Selon nous, l'identité des personnes qui sont à l'origine de la divulgation d'actes répréhensibles doit être protégée à tout jamais.

Cette disposition a été modifiée par rapport à l'actuelle LPFDAR, laquelle accorde au commissaire le droit de prendre cette décision. Ce texte prévoit la protection des renseignements personnels non seulement des fonctionnaires, mais des simples citoyens.

**Le sénateur Milne :** Je n'ai rien contre l'idée de protéger les citoyens contre la possibilité que leurs renseignements personnels soient diffusés, mais convient-il vraiment que cette interdiction permanente vise également les fonctionnaires?

**M. Bélanger :** Je ne suis pas sûr de bien comprendre votre question. Cette disposition permet de protéger les renseignements personnels. En tant que fonctionnaire, je peux évidemment demander au commissaire de me communiquer mes propres renseignements personnels. Si je présente une demande, je vais les obtenir. Par contre, si quelqu'un d'autre demande les mêmes renseignements à propos de moi, il ne pourra jamais les obtenir; ils seront à tout jamais protégés.

**Le sénateur Milne :** Donc, cet article n'a pas pour objet d'empêcher l'intéressé de mettre la main sur ses propres renseignements?

**M. Bélanger :** Non, pas du tout. Il vise à empêcher d'autres personnes d'avoir accès aux renseignements personnels de quelqu'un d'autre.

**Le sénateur Milne :** Dix mois se sont écoulés depuis l'adoption du projet de loi C-11, mais je crois savoir qu'il n'a toujours pas force de loi. Il n'a jamais été promulgué.

**M. Keyserlingk :** C'est exact.

**Le sénateur Milne :** Donc, vous appliquez toujours l'ancienne loi?

**M. Keyserlingk :** Nous appliquons toujours la politique du Conseil du Trésor, et non une loi. Plusieurs projets de loi ont été proposés, mais ils n'ont pas abouti. Par conséquent, nous continuons à appliquer la politique du Conseil du Trésor sur la divulgation.

**Le sénateur Milne :** Il n'y a toujours pas de loi?

**M. Keyserlingk :** Non, il n'y en a toujours pas.

**Le sénateur Milne :** Et cela fait cinq ans à présent?

**M. Keyserlingk :** Cela fait exactement quatre ans.

**Le sénateur Stratton :** Mais que font-ils?

**Le sénateur Milne :** Je n'en sais rien. Il me semble que M. Gomery a recommandé que plusieurs amendements soient apportés au projet de loi C-11, mais aucun de ces amendements ne figure dans ce projet de loi.

**M. Keyserlingk :** Je pense que vous avez raison.

**M. Bélanger :** Oui.



**Senator Joyal:** I welcome our guests. Can you explain to us how effectively the identity of somebody using the system is protected under the bill? In other words, I am concerned that the protection of identity is linked to reprisals. Normally, if the system works well, the chance for reprisals is minimal. In my opinion, they are two parts to the same equation.

If we put into place a system that prevents or represses reprisals through a tribunal of some sort, it would be as the result of two things occurring: Either the system has not been well conceived to protect the identity, or the civil servant came forward publicly.

**Mr. Keyserlingk:** One issue here is that there may be times during an investigation when the alleged wrongdoer must be informed about the identity of the whistle-blower on the grounds of natural justice, in order to mount a defence. Sometimes, the identity of the whistle-blower will be relevant in order for a person to know how to respond. That is not necessarily the case but it could arise, and in some cases, the whistle-blower would have to be informed.

That is one way that the identity could become known, but it would not be known beyond the circle that it has to be known in order to mount a defence. It should not be something widely disseminated until a finding of wrongdoing is found.

**Senator Joyal:** Would it be during the investigation?

**Mr. Keyserlingk:** Yes. The other way is what you suggested, which is that sometimes the whistle-blower will be known in his or her department to be whistle-blowing because it is about an issue that has involved a lot of public dispute within the department. In some cases the identity is known in the department and reprisals could arise from that, because it could be a labour-related issue or it could be one of the broader issues I have talked about, but for whatever reason the person may have pursued internal processes to deal with it, in which case he or she would be known.

**Mr. Bélanger:** We had cases where the employees raised their concerns with their supervisors, and then came to us. At that point in time the supervisors knew who was complaining so it is a situation where there could be reprisals taken against the employee who spoke up. In a perfect world, if an employee could come to us with a guarantee of anonymity then we would be able to go back to the department, or the Crown corporation, and say that we have the allegations, we will investigate, and you do not need to know where the allegations originated. In a perfect world we would be able to report on the wrongdoing.

**Le sénateur Joyal :** Je voudrais souhaiter la bienvenue à nos témoins. Pourriez-vous nous dire dans quelle mesure l'identité de quelqu'un qui a recours au système est vraiment bien protégée en vertu du projet de loi? En d'autres termes, le fait que la protection de l'identité soit liée aux représailles m'inquiète. En temps normal, si le système fonctionne bien, la possibilité de représailles est minime. Selon moi, ce sont les deux termes d'une même équation.

Si nous créons un système qui empêche ou réprime les représailles par l'entremise d'un tribunal, ce serait pour l'une ou l'autre de ces deux raisons : soit le système n'a pas été suffisamment bien conçu pour bien protéger l'identité du dénonciateur, soit le fonctionnaire a fait sa dénonciation en public.

**M. Keyserlingk :** Il y a une question qu'il convient de considérer dans ce contexte, notamment la possibilité, dans le cadre d'une enquête, qu'il faille informer le prétendu auteur de l'acte répréhensible de l'identité du dénonciateur pour des raisons de justice naturelle, afin qu'il puisse préparer sa défense. Parfois l'identité du dénonciateur peut être une information pertinente pour la personne qui essaie de savoir comment réagir. Ce n'est pas nécessairement le cas, mais c'est un scénario qui pourrait se présenter, et dans certains cas, il faudrait en informer le dénonciateur.

Ça c'est une façon qui permettrait de connaître l'identité du dénonciateur, mais seulement au sein du cercle de personnes qui doivent être informées afin de préparer une défense. Ce n'est pas le genre d'information qui devrait être largement diffusée avant que l'on ait établi qu'un acte répréhensible a réellement été commis.

**Le sénateur Joyal :** Et cela se produirait pendant l'enquête?

**M. Keyserlingk :** Oui. L'autre façon serait celle que vous avez vous-même évoquée, à savoir qu'il arrive parfois que l'identité du dénonciateur sera connue au sein de son ministère parce que le sujet de la dénonciation est à l'origine d'une grande dispute publique au sein du ministère. Dans certains cas, l'identité de l'intéressé est connue au ministère et il peut en découler des représailles; il pourrait s'agir d'une question liée au travail ou d'une des autres questions plus générales que j'ai mentionnées tout à l'heure, mais quelle que soit la raison, l'intéressé aurait eu recours à la procédure interne pour dénoncer les actes en question, auquel cas son identité serait connue.

**M. Bélanger :** Nous avons traité un certain nombre de cas où les employés avaient fait part de leurs préoccupations à leurs superviseurs, avant de s'adresser à nous. Les superviseurs savaient alors qui était l'auteur de la plainte, et dans une telle situation, quelqu'un peut décider d'exercer des représailles contre l'employé qui est l'auteur de la dénonciation. Dans un monde parfait, si un employé pouvait s'adresser à nous en ayant une garantie d'anonymat, nous pourrions aller voir le ministère ou la société d'État, et lui dire que nous avons reçu certaines allégations, que nous allons faire enquête, et qu'ils n'ont pas besoin de savoir qui est à l'origine des allégations. Dans un monde parfait, nous pourrions alors faire rapport sur les actes répréhensibles concernés.

**Senator Joyal:** If I understand, there may be cases where, for due process you feel compelled to disclose the identity to the person or to the department?

**Mr. Keyserlingk:** Yes.

**Senator Joyal:** Have you defined a procedure for this? How is it adjudicated?

**Mr. Bélanger:** It is the criteria of natural justice. We will have to apply natural justice. When the allegation is directed to a person, the person will have the right to know who brought the allegation forward. This has to be revealed for the accused to be able to mount a defence. We will develop an investigative procedure but the investigative procedures will have to take into account the rules of natural justice on a case-by-case basis.

**Senator Joyal:** Have you not developed those rules at this stage?

**Mr. Bélanger:** The rules of natural justice are known and established.

**Senator Joyal:** Have you developed a procedure of adjudication on that basis? Let us take an example: Suppose a person wants to know the identity of the whistle-blower to prepare his or her defence. Suppose you refuse, you feel that you should not disclose the whistle-blower's name. Is the department then allowed to go to the Federal Court and seek a decision of the court to compel you to disclose the name?

**Mr. Keyserlingk:** Yes.

[Translation]

**Senator Joyal:** So the process itself is judicable.

[English]

**Mr. Keyserlingk:** That is a good point and in fact is equally the case at various other points in the process, that all the various stages where a decision is made that implicates the parties, one or another or both, can be challenged in the court. Certainly that is a factor that is implicated in legislation as opposed to the slightly less formal procedure we use, because it is more of an administrative investigation. In our view it is worth having those additional complications and opportunities to challenge precisely because of the importance of due process and the rights of all the parties.

We could also add, senator, one reason why we have not actually had to tell anyone yet about the identity of the whistle-blower is because most of the cases we have had have been what we call private interest cases as opposed to public interest cases. We think that my office and especially the new commissioner, should primarily be used and focused on what we call public interest issues, not so much personal employment related issues. We feel that we should focus on issues where a person comes forward as a witness and says I am witness to a wrongdoing in

**Le sénateur Joyal :** Si je comprends bien, vous pourriez décider, pour vous assurer de la régularité de la procédure, de divulguer l'identité du dénonciateur à l'intéressé ou au ministère?

**M. Keyserlingk :** C'est exact.

**Le sénateur Joyal :** Avez-vous défini une procédure à suivre dans de tels cas? Qui est chargé de prendre la décision?

**M. Bélanger :** Nous nous contentons d'appliquer les critères de la justice naturelle. Nous sommes bien obligés de tenir compte de ces principes. Lorsqu'une allégation est faite contre une personne, cette dernière a le droit de savoir qui est l'auteur de l'allégation. Il faut révéler cette information à l'accusé pour lui permettre de préparer sa défense. Nous entamons une enquête, mais les procédures d'enquête devront, au cas par cas, tenir compte des règles de la justice naturelle.

**Le sénateur Joyal :** Mais vous n'avez toujours pas élaboré ces règles?

**M. Bélanger :** Les règles de la justice naturelle sont bien établies et connues.

**Le sénateur Joyal :** Avez-vous établi une procédure décisionnelle sur cette base-là? Prenons un exemple précis : supposons qu'une personne souhaite connaître l'identité d'un dénonciateur afin de préparer sa défense. Supposons que vous refusez cette demande et que vous êtes d'avis qu'il ne convient pas de divulguer le nom du dénonciateur. Le ministère peut-il alors s'adresser à la Cour fédérale et demander à la Cour de vous forcer à divulguer son nom?

**M. Keyserlingk :** Oui.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Donc, c'est un processus qui est « judiciable » comme tel.

[Traduction]

**M. Keyserlingk :** Ce que vous dites est juste et, d'ailleurs, c'est tout autant le cas à d'autres étapes du processus; c'est-à-dire qu'à toutes les étapes où une décision est prise qui concerne les parties, l'une ou l'autre, ou les deux, il est possible de contester cette dernière devant un tribunal. Le projet de loi fait évidemment intervenir ces facteurs, par opposition à la procédure légèrement moins formelle à laquelle nous avons recours, puisqu'il s'agit plutôt d'une enquête administrative. D'après nous, ces complications supplémentaires et la possibilité de contester la décision en valent la peine, justement en raison de l'importance d'une procédure régulière et de la nécessité de respecter les droits de toutes les parties.

J'ajouterais aussi, sénateur, que si nous n'avons pas encore été obligés de révéler l'identité d'un dénonciateur, c'est parce que la plupart des cas que nous avons instruits sont ce que nous appelons des cas d'intérêt privé, par opposition à des cas d'intérêt public. Selon nous, le commissariat et surtout le nouveau commissaire devraient surtout s'intéresser à ce que nous appelons les questions d'intérêt public, et moins à des questions d'emploi personnelles. Nous sommes d'avis qu'il faut mettre l'accent sur des situations où une personne s'adresse à nous en



which I am not a victim but I do not think it should have happened in the name of the honesty of the public service. The witness comes forward to report on a wrongdoing in the transparency of the public service.

In that situation there is less likelihood that the identity will be known, and of course should be protected from access, but it may even there become an issue as to whether the alleged wrongdoer should know that identity. The issue would typically be whether it is necessary to mount an effective defence.

[Translation]

**Senator Nolin:** I would like to explore that process. When you receive a complaint, you are at the stage where you are assessing the credibility of the complaint; that is not the point at which you disclose the identity of the whistle-blower. You only disclose the identity of the whistle-blower once you have determined whether the complaint is valid or not. I am trying to draw a parallel to the criminal law: when the police conduct an investigation, no principle of natural justice forces them to disclose the name of the complainants, and they can continue investigating as long as they like. It is only once charges have been laid that there is disclosure of the evidence. Is that the parallel you are trying to draw here?

**Mr. Keyserlingk:** Yes, exactly, because we do not want to create needless problems for an accused.

**Senator Nolin:** Or the reverse — in other words, if the whistle-blower makes a complaint that you deem to be unfounded.

[English]

**Mr. Keyserlingk:** Yes, that is it. One of the first criteria is exactly as you say — the credibility. The act does not speak about credibility but it speaks about seriousness. We include the dimensions of the activity in question, how serious was the activity alleged and how credible is the allegation. We ask is it likely that it happened according to the story of the whistle-blower? Is it likely one can get evidence of this as opposed to something that looks like it will be entirely hearsay or whatever. Sometimes you do not know that until you start reviewing, of course.

Clearly the identity of the alleged wrongdoer is not implicated as to whether you need to reveal the identity of the whistle-blower, until you come to a stage where that becomes a relevant issue.

[Translation]

**Senator Nolin:** At some point, you feel it is your duty to ensure the future accused has full answer and defence.

nous disant : Je suis témoin d'un acte répréhensible dont je ne suis pas la victime, mais que je déplore étant donné le principe de l'honnêteté de la fonction publique. Le témoin s'adresse à nous pour nous signaler un acte répréhensible commis dans le contexte transparent de la fonction publique.

Dans une telle situation, il est moins probable que l'identité du dénonciateur soit connue et bien entendu, elle devrait être protégée, mais même là on peut se demander si l'auteur d'un prétendu acte répréhensible devrait connaître l'identité du dénonciateur. L'élément le plus important dans ce contexte serait normalement la mesure dans laquelle l'auteur de l'acte avait besoin de connaître l'identité du dénonciateur pour préparer une bonne défense.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Je veux explorer cette procédure. Lorsque vous recevez une plainte, vous êtes à l'étape d'évaluer la crédibilité de cette plainte; ce n'est pas à cette étape que vous divulguez l'identité du divulgateur. Vous dévoilez le divulgateur lorsque vous avez évalué qu'il y a un fondement à la plainte. J'essaie de faire un parallèle avec le droit criminel : Lorsque les forces policières font leur enquête, aucun droit naturel ne les oblige à divulguer le nom des plaignants et ils vont enquêter aussi longtemps qu'ils le veulent. C'est au moment où on judiciaire l'acte d'accusation qu'il va y avoir une communication de la preuve. Est-ce que c'est un peu le parallèle que vous tentez de faire?

**M. Keyserlingk :** Exactement, parce qu'on ne veut pas causer de problèmes pour un accusé sans raison.

**Le sénateur Nolin :** Ou l'inverse : Si le divulgateur dépose une plainte que vous ne jugez pas recevable.

[Traduction]

**M. Keyserlingk :** Oui, c'est exact. L'un des premiers critères retenus est justement celui que vous évoquez — celui de la crédibilité. On ne parle pas dans ce projet de loi de crédibilité proprement dite, mais on parle de gravité. Nous tenons évidemment compte de l'ampleur de l'activité concernée, de la gravité des actes, et de la crédibilité de l'allégation. Nous demandons s'il est probable que cela se soit produit comme le prétend le dénonciateur. Nous nous demandons également si nous pourrions obtenir des preuves, contrairement à la situation où on a l'impression que le tout sera fondé sur de l'ouï-dire. Parfois on ne sait pas vraiment tout cela avant de commencer à examiner la situation, bien entendu.

Il va sans dire que l'identité du dénonciateur et la possibilité ou non de la révéler au prétendu auteur de l'acte répréhensible n'est pas en cause avant qu'on arrive à une étape où cette question devient pertinente.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** À un moment donné, vous jugez que c'est votre devoir d'assurer au futur accusé une défense juste, pleine et entière.

[English]

**Mr. Keyserlingk:** Yes. You understand that this does not go to the issue of access to information about the identity, access by another party. That remains in our view something that ought to be protected and protected absolutely. We are talking about the investigative process. That is a different story and where it might arise. As I said, it has not arisen for us yet, but if the kinds of cases that increasingly come forward to the commissioner are public interest cases, then it might, more typically, because there will be less likelihood that the identity of this person is already known.

**The Chairman:** Dr. Keyserlingk, I want to remind you that the next witnesses will be from the Public Service Commission of Canada, and they are due in not so long. Our time for this session has 17 minutes to go.

Seven senators have not yet had an opportunity to ask a question. Could you please make your responses briefer, because I want all honourable senators to have an opportunity to put their questions to you. Two senators want to be heard on the second round as well, so that is nine more questioners in about 17 minutes. I am prepared to extend this session by ten minutes to make sure everyone has an opportunity, but I wanted to tell you what time restraints we have.

**Senator Joyal:** Do I understand that the principle is confidentiality unless, in the course of the investigation, according to your interpretation of the obligation under the principle of natural justice, you feel that you are compelled to disclose the identity?

**Mr. Keyserlingk:** Yes.

**Senator Joyal:** My second question is in relation to an issue raised by the Canadian Bar Association in their brief in the other place. Do I understand that you are not aware of the points that were raised in the bar recommendation?

**Mr. Bélanger:** No.

**Senator Joyal:** Maybe I should raise these points to put them on the record and you can answer later to the clerk of the committee.

The Canadian Bar Association contends that on the basis of the 2001 decision in *Haydon v. Canada*, the definition of “protected disclosure” should be amended. The English copy that I have is faded, so I will read it in French.

[Translation]

**Senator Joyal:** Mr. Bélanger, do you have the definition of “protected disclosure” in front of you?

**Mr. Bélanger:** Yes.

[Traduction]

**M. Keyserlingk :** Oui. Vous comprenez certainement qu’il n’est pas question ici de permettre à l’autre partie d’avoir accès à des renseignements liés à l’identité du dénonciateur. En ce qui nous concerne, cette information doit non seulement être protégée mais jouir d’une protection absolue. Nous parlons plutôt de la procédure d’enquête. Ça c’est autre chose et c’est dans ce contexte que cela pourrait se produire. Comme je vous le mentionnais tout à l’heure, cela ne s’est encore jamais produit à notre bureau, mais s’il y a de plus en plus de dossiers qui concernent des questions d’intérêt public, cela pourrait être le cas, étant donné qu’il est moins probable que l’identité de l’intéressé soit déjà connue.

**Le président :** Docteur Keyserlingk, je vous rappelle que nos prochains témoins, qui sont de la Commission de la fonction publique du Canada, devraient arriver bientôt. Nous n’avons plus que 17 minutes pour cette partie de la réunion.

Sept sénateurs n’ont pas encore eu l’occasion de poser une question. Pourriez-vous donc faire de plus brèves réponses, car je voudrais que tous les honorables sénateurs aient l’occasion de vous interroger. Deux sénateurs ont également demandé un deuxième tour de questions, ce qui en fait neuf en tout pour les 17 minutes restantes. Je suis disposé à prolonger la séance de 10 minutes pour permettre à chacun d’avoir un tour, mais je voulais que vous soyez conscient du fait qu’il nous reste très peu de temps.

**Le sénateur Joyal :** Dois-je comprendre que vous partez du principe que la confidentialité sera maintenue à moins que, selon votre interprétation de vos obligations en vertu des principes de la justice naturelle, vous estimiez être obligé de divulguer l’identité de l’intéressé?

**M. Keyserlingk :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** En deuxième lieu, je voudrais revenir sur une question soulevée par l’Association du Barreau canadien dans le mémoire qu’il a présenté à l’autre endroit. Dois-je comprendre que vous n’êtes pas au courant des points abordés dans les recommandations de l’ABC?

**M. Bélanger :** Non.

**Le sénateur Joyal :** Je devrais peut-être les mentionner, pour que ce soit consigné au compte rendu, et vous pourrez faire parvenir votre réponse par la suite au greffier du comité.

L’Association du Barreau canadien s’appuie sur la décision rendue en 2001 sur l’affaire *Haydon c. Canada* pour affirmer que la définition du terme « divulgation protégée » devrait être modifiée. La copie anglaise que j’ai sous les yeux est trop pâle et je vais donc vous la lire en français.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Bélanger, avez-vous la définition d’une « divulgation protégée » devant vous?

**M. Bélanger :** Oui.



**Senator Joyal:** Well, “protected disclosure” means:

A disclosure that is made in good faith and that is made by a public servant:

- (a) in accordance with this act;
- (b) in the course of a parliamentary proceeding;
- (c) in the course of a procedure established under any other act of Parliament, or
- (d) when lawfully required to do so.

The Bar Association has focused on paragraph (d), which states “when lawfully required to do so.” The Bar Association’s reasoning is as follows: The decision in *Haydon v. Canada* states that under the common law, a public servant normally owes loyalty to his employer, except where that duty of loyalty is subject to exemptions based on the public interest. The definition in paragraph (d), which states “when lawfully required to do so” is too restrictive. It should read “when lawfully allowed or required to do so.”

In other words, a public servant should have a broader ability to make a disclosure with respect to embezzlement. I refer you to pages 10 and following of the Bar Association’s brief. You may want to give some thought to their recommendation. The Bar is recommending that sub-paragraph (d) be amended to simply state “when lawfully allowed or required to do so.” If it is an obligation only, there could be cases where a public servant might believe he is required to make a disclosure, even though in actual practice, it is not a formal obligation under the legislation. In my opinion, there is a difference between the two. I would like you to give this some thought and let me know what your views are in this regard.

**Mr. Bélanger:** At first glance, this proposal strikes me as being appropriate, fair and reasonable for the purposes of broadening the scope of a “protected disclosure.”

[English]

**Senator Joyal:** I understand that you will provide a formal opinion on this case to our clerk.

My last question is in regard to your concern at page 3 of your brief about the definition of “reprisal.” I am tempted, on the basis of my own judgment and experience, to accept your recommendation that when one defines “reprisal” in the limited context of disciplinary measure or termination of employment, in fact one does not deal with the real day-to-day operation of a department. If the statute clearly states that disciplinary action or termination of employment is forbidden, of course a manager will not take such action; the manager will do something different, and the something different is “rendre la vie impossible.”

In another committee of this place, we have had an issue that has come to court — and there have been many Federal Court decisions in the case I am thinking about — whereby the first allegations were in the context of professional activity that was totally unbearable after a certain time. If we do not extend the definition of “reprisal” to take in that situation, we are stating:

**Le sénateur Joyal :** Alors, « divulgation protégée » signifie :

Divulgation faite de bonne foi par un fonctionnaire selon le cas :

- a) en vertu de la loi;
- b) dans le cadre d’une procédure parlementaire;
- c) sous le régime d’une autre loi fédérale; et
- d) lorsque la loi l’y oblige.

L’attention du Barreau est centrée sur le « d) lorsque la loi l’y oblige ». Le raisonnement du Barreau est le suivant : La décision dans la cause *Haydon c. Canada* précise que, normalement, en vertu de la common law, un fonctionnaire a une obligation de loyauté à l’égard de son employeur sauf que cette obligation de loyauté peut faire face à des exceptions basées sur l’intérêt public. La définition que l’on trouve dans d), qui textuellement « lorsque la loi l’y oblige », est trop restrictive. Ce devrait être « lorsque la loi le permet ou l’y oblige ».

En d’autres mots, il devrait y avoir une capacité plus large pour un fonctionnaire de faire une dénonciation de malversation. Je vous réfère aux pages 10 et suivantes du mémoire du Barreau. Vous voudrez peut-être réfléchir à cette recommandation faites par le Barreau. Le Barreau nous recommande de modifier d) pour simplement dire « lorsque la loi le permet ou l’y oblige ». Si on en fait qu’une seule obligation, il pourrait y avoir des cas où le fonctionnaire croirait devoir faire la dénonciation, mais qu’en pratique, ce n’est pas une obligation formelle de la loi. Je crois qu’il y a une nuance entre les deux. J’aimerais que vous y réfléchissiez et que vous me fassiez connaître votre avis à ce sujet.

**M. Bélanger :** À première vue, la proposition me semble très bonne, juste et raisonnable pour étendre la portée de ce qu’est une « divulgation protégée ».

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Je crois savoir que vous comptez faire parvenir au greffier votre opinion officielle à ce sujet.

Ma dernière question concerne vos propos à la page 3 de votre mémoire concernant la définition de « représailles ». Mon propre jugement et mon expérience dans ce domaine m’incitent à accepter votre recommandation, selon laquelle une définition de « représailles » qui se limite aux mesures disciplinaires ou au congédiement ne tient pas compte du véritable fonctionnement d’un ministère au jour le jour. Si la loi précise qu’il est interdit d’imposer des mesures disciplinaires ou de congédier un emploi, il est évident qu’un gestionnaire ne prendra jamais une telle mesure; il fera autre chose, et cette autre chose consisterait à lui rendre la vie impossible.

Dans un autre comité ici au Sénat, nous avons examiné une question sur laquelle s’est penchée la Cour — et il se trouve qu’il y a eu de nombreuses décisions de la Cour fédérale sur la situation précise à laquelle je songe — où les premières allégations concernaient des activités professionnelles qui étaient devenues insupportables après un certain temps. Si nous n’élargissons pas

Do not do it directly, but you are allowed to do it indirectly. This situation does not meet the objective of the legislation, and I think that Justice Gomery was correct in requesting us to act on this.

**Mr. Keyserlingk:** That is an excellent point, senator.

**Senator Joyal:** Maybe you want to reconsider this. It is an important issue. The practice of public service, normally, is in the context of what I just described to you.

**Mr. Keyserlingk:** That is an excellent point.

**The Chairman:** You mentioned this already in response to my question at the beginning.

**Senator Andreychuk:** I have heard your message, so I will restrict my questions.

If I take your testimony as a whole, you say that the act is going in the right direction, but you want other elements to be included in it. Is this an area where caution is wise, particularly when we move out of the sphere of actions that have been traditionally public service issues and into the private sector? Are you advocating that this cautious approach is the correct one? If I understand you, you are signalling some other areas that you hope the government will look at and will build into a future evolution of this act.

**Mr. Keyserlingk:** Caution is always a good principle in developing new legislation. As I am sure you are aware, the issue is always how to balance caution with, for instance, what could be argued to be a clear denial of a right, in this case, right of access. Some recommendations I have made concern right of access to information or right of access of those in the private sector to full protection from reprisal.

Have I been incautious? I suppose I probably made some kind of unconscious calculation that it would not be excessively cautious to extend the access to the inquiry process and the protection of reprisal process to those in the private sector. I made that calculation on the grounds that, A, I think they have that right; and B, in order to achieve a comprehensive and fair investigation and finding, unless you weigh the information that could perhaps in some cases come only from outside the public sector, you will end up with one of two things. Those two things are, either an inconclusive finding or an unfair finding, because we might find the public servant unfairly responsible, whereas the responsibility may have to be shared with someone outside the public sector.

I agree with you entirely, except that I think in these cases these proposals are not incautious but, rather, based on the idea that if we want a system that is fair and comprehensive, some things would be best changed.

la définition de « représailles » pour inclure ce genre de situation, en réalité nous disons aux gens de faire indirectement ce qu'ils ne peuvent pas faire directement. Une telle situation ne répond pas à l'objet du projet de loi, et j'estime par conséquent que le juge Gomery avait raison de nous demander de trouver une solution.

**M. Keyserlingk :** C'est très juste, sénateur.

**Le sénateur Joyal :** Peut-être voudrez-vous réexaminer la question. Elle est importante. Les pratiques dans la fonction publique nous renvoient normalement au contexte que je viens de vous décrire.

**M. Keyserlingk :** C'est très juste.

**Le président :** Vous avez déjà évoqué cela en répondant à la question que je vous ai posée au départ.

**Le sénateur Andreychuk :** J'ai bien compris votre message, et je vais donc limiter mes questions.

Si je peux me permettre de résumer vos témoignages, vous nous dites que le projet de loi est un pas dans la bonne direction, mais qu'il faut y inclure d'autres éléments. À votre avis, convient-il de faire preuve de prudence dans un tel contexte, notamment quand on commence à parler du secteur privé, plutôt que des activités normales de la fonction publique? Êtes-vous d'avis que cette approche prudente est la bonne? Si je vous ai bien compris, vous souhaitez que le gouvernement envisage d'inclure d'autres éléments de façon à assurer la bonne évolution de cette mesure législative.

**M. Keyserlingk :** La prudence est toujours un excellent principe à retenir lorsqu'on rédige un projet de loi. Comme vous le savez certainement, il s'agit toujours d'établir un juste équilibre entre la prudence et, par exemple, ce qu'on pourrait considérer comme le refus de reconnaître un droit — en l'occurrence, le droit d'accès. Certaines de mes recommandations concernent un droit d'accès à l'information ou encore le droit de personnes travaillant dans le secteur privé d'être pleinement protégées contre les représailles.

Ai-je manqué de prudence? Je suppose que j'ai dû faire des calculs inconscients qui m'ont fait conclure que ce ne serait pas un excès de prudence que d'élargir l'accès à la procédure d'enquête et d'étendre le droit de protection contre les représailles aux personnes qui travaillent dans le secteur privé. J'ai fait ce calcul en me disant, premièrement, ils ont ce droit, à mon avis; et parce que, deuxièmement, pour s'assurer de mener une enquête juste et exhaustive et de tirer des conclusions qui le sont tout autant, il faut bien évaluer les renseignements — renseignements qui peuvent dans certains cas venir de l'extérieur du secteur public — et à défaut de le faire, de deux choses l'une : soit le résultat n'est pas concluant, soit les conclusions sont injustes, car nous pourrions déterminer injustement que le fonctionnaire est responsable, alors que cette responsabilité est peut-être partagée par une autre personne qui ne travaille pas dans le secteur public.

Je suis entièrement d'accord avec vous, sauf que, dans de tels cas, ces propositions ne sont pas à mon avis importantes; elles partent plutôt du principe que si nous souhaitons que notre système soit juste et exhaustif, certains changements s'imposent.



**Senator Andreychuk:** Extending matters to the private sector seems slightly different from affording protections and opportunities for a public servant. If a public servant discloses information and is ostracized, or any of the other things you talked about, psychological or otherwise, their livelihood, first and foremost, is obviously in question. In the private sector their livelihood might be in question, but in most cases it probably will not be, because their entry into the government would have been one act, in most cases. Therefore, the risk is greater to a public servant than to someone in the private sector.

**Mr. Keyserlingk:** That is probably generally correct. However, one thing we must be aware of is that the reason the prohibition of reprisal extends to the employer in the private sector is precisely because of the possibility that a private sector employee who has made a disclosure could be the victim of reprisal by his or her own employer. In other words, we would rather not destroy our opportunities for further contracts or grants, and you have put us at risk for that, at which point the protection would kick in of the private sector employee. Therefore, in some cases employment in the private sector could be at issue.

**Senator Andreychuk:** I can envision that, but are you saying that this act and this process is the only way of getting at that, or would we look at other pieces of legislation, even criminal legislation, to get at that?

**Mr. Keyserlingk:** We have a criminal prohibition against that reprisal in the act now. I think it is a good thing to have that, but I am not so sure that would be as direct and effective for dealing with the problem in most cases as would access to the investigation by the commissioner and protection from reprisal. That access and protection involves an investigation by a commissioner established for that purpose with the tools to do the job, focused entirely on whistle-blowing and protection from reprisal, whereas the police are not trained for that type of investigation and would not, in my view, consider it a high priority given their limited resources.

**Senator Andreychuk:** It is a choice of mechanisms?

**Mr. Keyserlingk:** Yes.

**Senator Andreychuk:** That is what we are arguing; there should be something. The question is, which ones to put in place now and which ones to monitor.

**Mr. Keyserlingk:** Yes.

**Le sénateur Andreychuk :** Faire tomber le secteur privé sous le coup d'une loi me semble un peu différent d'une situation où l'on cherche à accorder certaines protections et certaines possibilités à un fonctionnaire. Si un fonctionnaire divulgue certains renseignements et est frappé ensuite d'ostracisme, ou connaît l'une des autres difficultés que vous avez évoquées — psychologiques ou autres — c'est avant tout son gagne-pain qui est menacé. Dans le secteur privé, le gagne-pain de quelqu'un peut être menacé, mais il ne le sera pas dans la plupart des cas, étant donné que son lien avec le gouvernement ne tient qu'à ce seul acte. Par conséquent, les risques sont plus importants pour un fonctionnaire que pour quelqu'un qui travaille dans le secteur privé.

**M. Keyserlingk :** Vous avez sans doute raison. Cependant, il convient de se rappeler que si nous souhaitons que l'interdiction des représailles vise les employeurs du secteur privé, c'est justement à cause de la possibilité qu'un employé du secteur privé qui a divulgué certains faits soit la victime de représailles exercées par son propre employeur. Autrement dit, nous ne voulons pas que notre accès à de futurs contrats ou de futures subventions soit compromis, alors que vous avez créé ce risque, et c'est justement à ce moment-là que l'employé du secteur privé peut obtenir la protection qu'il lui faut. Donc, dans certains cas, un emploi dans le secteur privé peut être menacé.

**Le sénateur Andreychuk :** Je peux concevoir qu'il puisse y avoir un tel cas d'espèce, mais êtes-vous en train de nous dire que ce projet de loi et que cette démarche est la seule façon de régler ce problème, ou faut-il passer par d'autres lois, voire même le droit criminel, pour le régler?

**M. Keyserlingk :** La loi prévoit déjà une interdiction criminelle contre les représailles. À mon avis, c'est une bonne chose, mais je ne suis pas aussi sûr que ce soit une façon aussi directe et efficace de régler le problème dans la plupart des cas que de permettre à l'intéressé de passer par la procédure d'enquête du commissaire et d'être protégé contre les représailles. Cet accès et cette protection supposent l'exécution d'une enquête par un commissaire dont le poste a été créé à cette fin précise et qui dispose de tous les outils nécessaires pour effectuer le travail — le travail s'articulant exclusivement autour de la question de la dénonciation et de la protection contre les représailles — alors que la police n'est pas formée pour mener ce genre d'enquête et n'y verrait pas quelque chose de prioritaire, à mon avis, étant donné les ressources limitées dont elle dispose.

**Le sénateur Andreychuk :** Donc, il s'agit de prévoir un choix de mécanismes?

**M. Keyserlingk :** Oui.

**Le sénateur Andreychuk :** C'est également notre avis; il devrait y avoir quelque chose. Il s'agit de savoir quels mécanismes il convient d'établir maintenant et lesquels devraient faire l'objet de surveillance.

**M. Keyserlingk :** Oui.

**Senator Andreychuk:** You want it extended to CSIS. With regard to your point on expertise, much of the work of CSIS is based on opinion and second-hand evidence. Resources are used differently there and for different purposes than in other agencies and departments.

It seems to me that a commission would need unbelievable skills to understand and not jeopardize our national security. At the moment, we have the mechanism of citizens' oversight of CSIS that probably could deal with these issues better than the commissioner.

Would you care to comment on that?

**Mr. Keyserlingk:** That is a good point. However, I think that the oversight committees, including the one that applies to the communications establishment, are typically not focused on wrongdoing of the kinds that the commissioner would focus on, which are gross mismanagement, misuse of funds and so forth. As you suggest, it is a question of how you divide the available resources.

The commissioner might be in a better position to deal with some of those issues, again because that kind of wrongdoing will be what the commissioner routinely investigates, so expertise will be there. Probably, it will be somewhat unusual, because these issues typically may not be complained of to other oversight bodies that typically accept complaints from citizens about what was done to them, for instance, and it may have nothing to do with these matters. However, it is clearly an issue.

**Senator Day:** Thank you for being here, gentlemen and helping us through this part of Bill C-2.

I want to ask you first about clause 201, the proposed amendment to section 19.1 of the Public Servants Disclosure Protection Act on page 140 of Bill C-2. There is an override in proposed subsection 19.1(3), but in subsection 19.1(2), there is a 60-day limitation period, which seems to me to be extremely short, especially when we consider other limitation periods we have seen in other places in this act.

Subsection 19.1(3) says, "if the Commissioner feels it is appropriate considering the circumstances of the complaint." Notwithstanding that, there is a limitation period of 60 days.

**Mr. Bélanger:** In the PSDPA, there used to be a 30-day time limit to file a complaint with the labour board. At least now it is extended to 60 days, which allows the public servant some time to consider their options. When a complaint of reprisal is filed with

**Le sénateur Andreychuk :** Vous voudrez que ces mesures visent le SCRS. Pour en revenir à votre point au sujet de l'expertise qui est nécessaire, une bonne partie du travail du SCRS est fondée sur des opinions et des preuves de seconde main. Les ressources y sont utilisées différemment et pour des fins différentes, par rapport à d'autres organismes et ministères.

Il me semble qu'un commissariat aurait besoin de compétences très développées pour être en mesure de comprendre tous les enjeux et de ne pas compromettre la sécurité nationale. À l'heure actuelle, nous avons un mécanisme qui prend la forme d'un comité de surveillance du SCRS composé de citoyens, et je pense que ce dernier est sans doute mieux placé que le commissaire pour traiter des questions de ce genre.

Qu'en pensez-vous?

**M. Keyserlingk :** C'est une observation tout à fait juste. Cependant, il me semble que les comités de surveillance, comme celui chargé du Centre de la sécurité des télécommunications, n'a pas pour principal objectif de découvrir les actes répréhensibles du genre qui pourrait intéresser le commissaire, c'est-à-dire des cas graves de mauvaise gestion, l'utilisation abusive de deniers publics, etc. Comme vous le dites, il s'agit de savoir comment il convient de répartir les ressources disponibles.

Je pense que le commissaire est peut-être mieux placé pour examiner des questions de ce genre, encore une fois parce que c'est le genre d'actes répréhensibles correspondant aux sujets des enquêtes menées habituellement par le commissaire, si bien que l'expertise nécessaire est présente au commissariat. Des cas de ce genre seraient sans doute assez rares, parce que ce genre de problème ne fait pas normalement l'objet de plaintes auprès des comités de contrôle, ces plaintes portant le plus souvent sur des actes dont les citoyens eux-mêmes ont été victimes, par exemple, de sorte que ce genre de problèmes ne pas du tout être en cause. Mais il ne fait aucun doute que cela pose problème.

**Le sénateur Day :** Bonjour, messieurs, et permettez-moi de vous remercier d'être présents aujourd'hui et de nous aider à comprendre cette partie du projet de loi C-2.

Je voudrais commencer par vous poser une question au sujet de l'article 2001, soit le projet de modification à l'article 19.1 de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles; c'est à la page 140 du projet de loi C-2. Le projet de paragraphe 19.1(3) prévoit une dérogation, mais au paragraphe 19.1(2), il est question d'un délai de 60 jours, ce qui me semble excessivement court, surtout en regard des délais de prescription prévus ailleurs dans ce même projet de loi.

Le paragraphe 19.1(3) dit ceci : « si le commissaire estime approprié dans les circonstances ». Malgré cette condition, on prévoit un délai de 60 jours.

**M. Bélanger :** Dans la LPFDAR, il y avait précédemment un délai de 30 jours pour déposer une plainte auprès de la Commission des relations de travail. Au moins le délai proposé est maintenant de 60 jours, ce qui permet au fonctionnaire



the commissioner, all other recourses of public servants are put on hold.

**Senator Day:** What is the best time period? How much time does a person need to consider their options? When you think reprisal is happening, you want to talk to your union representative and to your lawyer about other avenues. Is 60 days reasonable? If it is reasonable, that is great. If it is not, let us talk about putting the right time period in there.

**Mr. Bélanger:** Of course, the override in section 19.1(3) allows the commissioner discretion. It may happen that six months or a year later an employee will find out that everything that has happened to the employee was because the commissioner is investigating the employee's disclosure of wrongdoing. The employee may not have made that link before. There is, in effect, no time limit, or at least the commissioner has the discretion to decide on a case-by-case basis.

**Senator Day:** Mr. Keyserlingk, have you any comment on that?

**Mr. Keyserlingk:** I think that subsection 19.1(3) is there for that purpose; namely, if 60 days is not sufficient, for whatever reason, the commissioner is entitled to extend it. I believe that leaving it without a specific time period might be the strongest protection for so-called late filings.

**Senator Day:** Giving the override without any time limit?

**Mr. Keyserlingk:** Yes.

**Senator Day:** It seemed particularly short to me, but that is fine. We will leave that. I appreciate your comments.

What are your thoughts with respect to the ability of the tribunal to award \$10,000 for pain and suffering? Are you advocating that?

**Mr. Bélanger:** The Human Rights Tribunal may award a similar or greater amount for pain and suffering, so it is in the ballpark, but it could be improved.

**Senator Day:** I am worried about putting specific amounts in legislation. Legislation takes a while to amend, once proclaimed.

That leads to my next question which concerns judges. There is a requirement that the tribunal must be composed of judges. What are your thoughts regarding defining the qualifications? Is there a reason why they must be judges? Proposed section 21(1) of the Public Servants Disclosure Protection Act sets out that:

concerné de prendre le temps d'examiner les diverses options. Lorsqu'une plainte de représailles est déposée auprès du commissaire, tous les autres recours des fonctionnaires concernés sont suspendus.

**Le sénateur Day :** Quel serait le meilleur délai à prévoir? Une personne a besoin de combien de temps pour explorer les possibilités qui s'offrent à elle? Si vous pensez faire l'objet de représailles, vous voudrez certainement parler avec votre représentant syndical et avec votre avocat, pour savoir quelles possibilités existent. Un délai de 60 jours est-il raisonnable? S'il est raisonnable, c'est parfait. S'il ne l'est pas, parlons du délai qu'il faudrait prévoir à la place.

**M. Bélanger :** La dérogation que prévoit le paragraphe 19.1(3) accorde évidemment un certain pouvoir discrétionnaire au commissaire. Il se peut que six mois ou un an plus tard, l'employé en question apprend que tout ce qui lui arrivait était le résultat de l'enquête menée par le commissaire au sujet des actes répréhensibles divulgués par l'employé. Il est possible que l'employé n'ait pas compris précédemment qu'il y avait ce lien de causalité. Donc, en réalité, il n'y a pas de délai fixe, en ce sens que le commissaire a le pouvoir de prendre une décision à ce sujet au cas par cas.

**Le sénateur Day :** Monsieur Keyserlingk, qu'en pensez-vous?

**M. Keyserlingk :** Il me semble que le paragraphe 19.1(3) est justement prévu pour cette fin précise; c'est-à-dire que si un délai de 60 jours n'est pas suffisant, quelle qu'en soit la raison, le commissaire peut autoriser une prolongation. À mon sens, la meilleure façon de s'assurer qu'il pourrait y avoir ce qu'on appelle des dépôts tardifs consiste peut-être à ne pas prévoir de délai précis.

**Le sénateur Day :** C'est-à-dire de prévoir une dérogation sans limite dans le temps?

**M. Keyserlingk :** En effet.

**Le sénateur Day :** Le délai me semblait un peu trop court, mais j'accepte votre avis à ce sujet. Je voudrais maintenant passer à un autre sujet, mais je vous remercie pour ces observations.

Maintenant, que pensez-vous de l'idée selon laquelle le tribunal pourrait accorder des dommages-intérêts de 10 000 \$ pour souffrances et douleurs? Êtes-vous en faveur?

**M. Bélanger :** Le Tribunal des droits de la personne peut accorder un montant semblable ou plus élevé encore pour souffrances et douleurs, et donc, ce montant cadre plus ou moins avec la pratique, même s'il serait possible de l'améliorer.

**Le sénateur Day :** L'idée de prévoir des montants précis dans la loi m'inquiète. Une fois qu'une loi a été promulguée, il faut un certain temps avant de pouvoir la modifier.

Voilà qui m'amène justement à ma prochaine question au sujet des juges. Le projet de loi exige que le tribunal soit composé exclusivement de juges. Que pensez-vous de la possibilité de définir les compétences des membres du tribunal? Y a-t-il une raison pour laquelle les membres doivent nécessairement être des

Proceedings before the tribunal are to be conducted as informally and expeditiously as requirements of natural justice and the rules of procedure allow.

Judges are being put in there to do this expeditiously and informally.

**Mr. Keyserlingk:** Far be it from me to want to criticize judges.

**Senator Day:** I was not criticizing judges.

**Mr. Keyserlingk:** I understand. It seems to me that the inclusion of judges is a way of saying to those who feel that there ought to be access to the courts that there is access to a tribunal made up of judges. It is not the same thing as an application to a civil court, as some would like; however, I think it underlines the seriousness of the tribunal and it is a way of underlining it. Clearly, it is not the only way, but it is a way of doing it. It is a way of indicating that the finality this tribunal can bring in most cases is justified because experienced judges will be assigned for that purpose. I do not think that hurts the credibility of the tribunal process.

**Senator Day:** Will these be serving judges who will be doing extra duty?

**Mr. Keyserlingk:** I think so.

**Senator Day:** These are serving judges with the approval of the Chief Justice.

**Mr. Keyserlingk:** They will have experience in calling witnesses and weighing testimony and so forth. A fairly judicial process, even though informal to some degree, is not a bad idea for credibility of the outcome.

**Senator Day:** We have had some concerns in the proposed legislation where there are very specific qualifications. In our view that would exclude certain well-qualified people. On a tribunal of three there could be a university professor, for example, and a retired public servant who really knows how things work within the civil service and who could sit on that tribunal and provide good insight. Those people are excluded from this proposal. These will all be serving judges.

**Mr. Keyserlingk:** Of course, they can get testimony from those people, and in many cases they might have to do that. You are right, that perspective is important.

**Senator Day:** Let me go to the point raised by Senator Milne with Mr. Bélanger about the Access to Information Act and the Privacy Act. I am not sure that we got to the essence of that question. Section 12(1) of the Privacy Act is intended to help an

juges? Le projet de paragraphe 21(1) de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles prévoit que :

L'instruction des plaintes se fait sans formalisme et avec célérité dans le respect des principes de justice naturelle et des règles de pratique.

On y prévoit des juges pour permettre que l'instruction des plaintes soit faite sans formalisme et avec célérité.

**M. Keyserlingk :** Loin de moi l'idée de critiquer les juges.

**Le sénateur Day :** Je ne critiquais pas les juges.

**M. Keyserlingk :** Je comprends. Il me semble que l'inclusion des juges est une façon de faire comprendre à ceux qui estiment qu'ils devraient avoir accès aux tribunaux qu'ils auront justement accès à un tribunal composé de juges. Ce n'est pas la même chose que d'avoir accès à un tribunal civil, comme le souhaiteraient certains; il reste que cette exigence fait ressortir le sérieux du travail du tribunal et c'est justement une bonne façon d'insister là-dessus. Ce n'est pas la seule façon, bien entendu, mais c'est une façon possible. Cela permet d'indiquer que l'irrévocabilité de la décision du tribunal est justifiée dans la plupart des cas, étant donné que ce travail est confié à des juges expérimentés. À mon avis, cela ne compromet aucunement la crédibilité des procédures devant le tribunal.

**Le sénateur Day :** S'agira-t-il de juges qui sont membres actifs de la magistrature et qui accepteront de faire ce travail en plus?

**M. Keyserlingk :** Oui, je pense bien.

**Le sénateur Day :** Ce sont des juges actifs dont la participation aura été approuvée par le juge en chef.

**M. Keyserlingk :** Ils auront de l'expérience pour ce qui est d'assigner les témoins et d'apprécier leurs témoignages, etc. Ce n'est pas une mauvaise idée, du point de vue de la crédibilité du résultat, de prévoir une procédure de nature judiciaire, même sans formalisme.

**Le sénateur Day :** Nous avons certaines inquiétudes par rapport à certaines dispositions du projet de loi qui prévoient des compétences bien spécifiques. Selon nous, cela exclurait d'office certaines personnes bien qualifiées. Un tribunal composé de trois personnes pourrait inclure un professeur d'université, par exemple, et un fonctionnaire retraité qui connaît à fond les procédures de la fonction publique, et dont la contribution au travail du tribunal serait très positive. Mais de telles personnes sont exclues d'après ce qui est proposé ici. Il s'agira exclusivement de juges qui sont membres actifs de la magistrature.

**M. Keyserlingk :** Ils pourront, bien sûr, faire témoigner de telles personnes, et dans bien des cas, ce sera peut-être tout à fait nécessaire. Vous avez parfaitement raison de dire que cette perspective est importante.

**Le sénateur Day :** Je voudrais revenir au point soulevé par le sénateur Milne, dans sa discussion avec M. Bélanger, concernant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels. Je ne suis pas convaincu que nous



individual go to a government department ask for the information that the department has on him or her in order to rectify and clarify the information.

It seems to me that section 22.2 precludes that. It states:

The Public Service Integrity Commissioner shall refuse to disclose any personal information requested under subsection 12(1) —

That is a section of the Privacy Act.

I understand the importance of keeping the name of who might have complained away. You do not want this to be a witch hunt in reverse.

Surely, that request for access to personal information under section 12(1) of the Privacy Act was intended to help individuals rectify the record. Is there not something we can do about this to protect that concept, which is a good one, of the Privacy Act?

**Mr. Bélanger:** Personal information is a broad term. We were looking at the identity of the whistle-blower and how to his or her identity.

**Senator Day:** I agree that is important.

**Mr. Bélanger:** In the PSDPA, there is a provision that allows the commissioner to protect the personal information. Section 58 of the PSDPA deals with information that could lead to the disclosure of the identity of the public servant; it deals with the identity of the individual.

What the government is doing in Bill C-2 is broadening that protection and making it a blanket exemption for any personal information. Our point is that if you broaden it and make it a blanket exemption, it should cover the identity of the individual, and not necessarily other personal information. We want that to be protected. If someone wants to correct his or her information in the record, that should be permitted. No one else should be able to get to the identity of the whistle-blower.

**Senator Day:** I agree wholeheartedly with your objective of protecting the identity. My concern is the proposed section at page 172, which seems to preclude an individual from correcting his own record. I think that is Senator Milne's point. Would you agree that that section could be looked at?

**Mr. Keyserlingk:** It is a concern we had not picked up, but it is valid. It should be clarified not to do what your fear is. Maybe

ayons vraiment réussi à faire ressortir l'élément essentiel. Le paragraphe 12(1) de la Loi sur la protection des renseignements personnels vise à autoriser un particulier à s'adresser à un ministère fédéral pour accéder aux renseignements que possède ce dernier à son sujet en vue de les rectifier et de les clarifier.

Il me semble que l'article 22.2 prévoit ceci :

Le Commissaire à l'intégrité du secteur public est tenu de refuser la communication des renseignements personnels demandés au titre du paragraphe 12(1) [...]

Il s'agit d'un article de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Je comprends très bien qu'il faille garder secret le nom du plaignant. On veut éviter la possibilité d'une chasse aux sorcières en sens inverse.

Mais ne doit-on pas supposer que la possibilité de demander à avoir accès à ses propres renseignements personnels, en vertu du paragraphe 12(1) de la Loi sur la protection des renseignements personnels, visait à permettre aux personnes qui le désirent de corriger l'information tenue à leur sujet. Ne serait-il pas possible de faire quelque chose ici afin de protéger cet élément positif de la Loi sur la protection des renseignements personnels?

**M. Bélanger :** L'expression « renseignements personnels » est une expression très générale. Nous avons à l'esprit l'identité du dénonciateur et la nécessité de protéger son identité.

**Le sénateur Day :** C'est effectivement important.

**M. Bélanger :** Une disposition de la LPFDAR autorise le commissaire à protéger les renseignements personnels. L'article 58 de la LPFDAR concerne les renseignements qui peuvent donner lieu à la divulgation de l'identité du fonctionnaire concerné; il porte sur l'identité de l'intéressé.

Dans le projet de loi C-2, le gouvernement cherche à élargir cette protection en prévoyant une exemption générale pour tous les renseignements personnels, quels qu'ils soient. À notre avis, si l'on veut créer une exemption générale, il convient évidemment de protéger l'identité de la personne directement concernée, mais pas nécessairement d'autres renseignements personnels. Nous souhaitons que l'identité des intéressés soit protégée. Par contre, si quelqu'un voulait faire corriger les renseignements conservés à son sujet, cela devrait être permis. Mais personne ne devrait pouvoir connaître l'identité du dénonciateur.

**Le sénateur Day :** Je suis entièrement d'accord avec vous en ce qui concerne la nécessité de protéger l'identité du dénonciateur. Mes inquiétudes découlent du projet d'article qui se trouve à la page 172, qui semble exclure la possibilité qu'une personne puisse faire corriger ses propres renseignements personnels. Je pense que c'est bien de cela que parlait le sénateur Milne tout à l'heure. Êtes-vous d'accord pour reconnaître qu'il faudrait peut-être réexaminer cet article?

**M. Keyserlingk :** Ce n'est pas quelque chose que nous avons nous-mêmes remarqué, mais votre observation est tout à fait

there is an explanation for why the fear is not justified, but it looks at first sight like it could be.

**Senator Day:** At first sight, it looks to be inconsistent with the Privacy Act provisions.

**Senator Cowan:** I think Senator Andreychuk was hoping you might agree that the concerns that you have raised could, out of an abundance of caution, be saved for another day. I took your testimony to be rather the other way. You felt that there was no need, in the interests of caution, to avoid the suggestions that you are making now and that these could usefully be incorporated into this legislation by way of amendment, without being incautious.

**Mr. Keyserlingk:** You are correct. I also said in my opening remarks that if they are not attended to now, I think they are important ones to keep an eye on as the commissioner's role evolves over the five-year period, at which point there is provision to do a review. I would argue, as you suggest, that I would hope things would be attended to at this point.

**The Chairman:** Mr. Keyserlingk, earlier this morning you said:

These limitations, however, are not fatal for the effectiveness of the legislation as currently drafted and should not stand in the way of its implementation.

**Mr. Keyserlingk:** Yes.

**Senator Day:** You also told us that you would like to see this bill be the best possible.

**Mr. Keyserlingk:** Ideally, yes.

**Senator Cowan:** I have my answer, thank you.

**Senator Cowan:** The purpose is to get the information. We are not so concerned about the source.

My last point is to determine whether the commissioner should have the power to enforce a settlement that has been concluded, but that power does not exist in Bill C-2. As I understand it, the commissioner can report but has no power to enforce. Do you have a view on whether a commissioner should have a power to enforce a decision or a settlement? I would love to see the commissioner have that power. However, I understand the difficulty with that. There are good reasons why the body that investigates should not be the body that makes the final order as to how this will be disposed of. That is basic legal procedure. I used to argue that the commissioner should be able to make a finding and a ruling. I am not totally unhappy with the fact that another level will make the actual order. It makes some sense in terms of procedure and the way in which things ought to function.

juste. Il conviendrait de clarifier le texte pour éviter le résultat que vous craignez. Il y a peut-être de bonnes raisons de penser que cette crainte n'est pas justifiée, mais à première vue, elle semble l'être.

**Le sénateur Day :** À première vue, ce texte semble ne pas cadrer avec les dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

**Le sénateur Cowan :** Je crois que le sénateur Andreychuk espérait vous entendre dire que les préoccupations dont vous nous avez fait part pourraient, si l'on voulait faire preuve d'une grande prudence, être gardées pour un autre jour. Quant à moi, j'ai compris plutôt l'inverse. C'est-à-dire qu'à votre avis, il n'est pas nécessaire, pour des raisons de prudence, d'éviter de donner suite aux recommandations que vous faites aujourd'hui, qui pourraient facilement être incorporées dans ce projet de loi par voie d'amendement, et que ce ne serait pas un manque de prudence d'agir ainsi.

**M. Keyserlingk :** Vous avez raison. J'ai également indiqué dans mes remarques liminaires que si on n'y donne pas suite maintenant il conviendra de suivre la situation au fur et à mesure de l'évolution du rôle du commissaire au cours du délai de cinq ans, au terme duquel il est prévu que la loi soit réexaminée. Comme vous dites, il me semble préférable de régler ces questions maintenant.

**Le président :** Monsieur Keyserlingk, plut tôt ce matin vous avez dit ceci :

Ces limites, toutefois, n'entravent complètement l'efficacité de la loi actuelle et ne devraient pas compromettre son application.

**M. Keyserlingk :** C'est exact.

**Le sénateur Day :** Vous nous avez également dit que vous aimeriez que le projet de loi soit aussi parfait que possible.

**M. Keyserlingk :** Ce serait l'idéal, oui.

**Le sénateur Cowan :** Dans ce cas, vous avez répondu à ma question. Merci.

**Le sénateur Cowan :** L'idée c'est d'obtenir les renseignements nécessaires. La source ne nous intéresse pas autant.

Mon dernier point concerne l'opportunité d'autoriser le commissaire à faire respecter les modalités d'un règlement intervenu entre les parties, alors que ce pouvoir n'est pas prévu dans le projet de loi C-2. Si je comprends bien, le commissaire peut déposer un rapport mais n'a pas le pouvoir de faire respecter les mesures qu'il recommande. Avez-vous une opinion sur la possibilité d'autoriser le commissaire à faire respecter une décision ou un règlement? Pour ma part, je serais très heureux qu'on confère ce pouvoir au commissaire. En même temps, je comprends que cela puisse poser problème. Il y a de bonnes raisons de ne pas prévoir que l'organe qui mène l'enquête soit aussi celui qui décide en définitive du règlement final. C'est un principe de base en droit. Je prétendais autrefois que le commissaire devrait être en mesure non seulement de déposer



It would be tidier and quicker if the commissioner could enforce but there is a case for saying another level ought to enforce because the commissioner investigates and makes the finding.

**Senator Milne:** We all seem to be working along the same line of questioning. Currently, under Treasury Board policy a public servant can go to the Public Sector Integrity Officer with respect to alleged reprisals against public servants. Bill C-11, as passed by the House of Commons, would have created the position of a public sector integrity commissioner as an officer of Parliament, to whom a public servant could go for such action. Bill C-2 changes that in a way because it seems to say that the public sector integrity commissioner would have the legislative authority to deal with complaints but if there were no settlement, the commissioner "may decide" to refer the matter to the new public servants disclosure protection tribunal. Under Bill C-2, the commissioner seems to have the discretion to refer the matter to the tribunal. Does this discretion not risk leaving a public servant in limbo if the commissioner were to decide against the referral? What would happen in such a case? Could the public servant leap over the office of the commissioner and go to the disclosure protection tribunal or would public servants be precluded from doing that?

**Mr. Bélanger:** The mechanism provided in Bill C-2 for reprisal protection is such that the public servant would file a complaint with the commissioner and the commissioner would decide whether to take it to the tribunal. Effectively, the public servant would be precluded from going to the tribunal and would go instead to the commissioner who would make application to the tribunal when appropriate. That mechanism provides protection from reprisal.

**Senator Milne:** Because everything is secret: the public servant might not be able to find out why the commissioner refused —

**Mr. Bélanger:** No: The decision of the commissioner would be disclosed to the public servant with an explanation for not referring the matter to the tribunal. The public servant then has the right to take the commissioner to Federal Court should the public servant find the explanation unsatisfactory.

**Senator Milne:** They would have to go before the Federal Court for a judicial review.

**Mr. Bélanger:** That is correct.

ses constatations mais de rendre une décision sur la question. J'avoue que je ne suis pas tout à fait mécontent de voir que le pouvoir de rendre une ordonnance se situera à un autre niveau. Cela me semble assez logique, étant donné que cela correspond à la procédure courante et que c'est ainsi que le système devrait fonctionner normalement.

Ce serait plus facile et plus rapide de permettre au commissaire de faire respecter sa décision, mais en même temps, il y a de bonnes raisons de vouloir situer ce pouvoir à un autre palier, étant donné qu'il appartient au commissaire de faire enquête et de présenter ses conclusions.

**Le sénateur Milne :** On dirait que nous posons tous des questions sur le même sujet. À l'heure actuelle, la politique du Conseil du Trésor permet à un fonctionnaire de s'adresser à l'agent de l'intégrité de la fonction publique pour lui faire part d'allégations de représailles. Le projet de loi C-11, qui a été adopté par la Chambre des communes, aurait fait en sorte que les titulaires du poste d'agent de l'intégrité de la fonction publique auraient été des hauts fonctionnaires du Parlement, à qui un fonctionnaire pourrait s'adresser dans un tel cas. Le projet de loi C-2 modifie cette façon de faire en quelque sorte, puisqu'il semble prévoir que l'agent de l'intégrité de la fonction publique pourra, en vertu de la loi, instruire des plaintes, mais s'il n'y a pas de règlement, le commissaire « peut décider » de renvoyer la question au nouveau Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles. Aux termes du projet de loi C-2, le commissaire semble jouir du pouvoir discrétionnaire de renvoyer une question au tribunal. Dans ce contexte, n'y a-t-il pas le danger que le fonctionnaire concerné se trouve dans un vide juridique si le commissaire décide de ne pas renvoyer son dossier au tribunal? Qu'arriverait-il dans un tel cas? Le fonctionnaire pourrait-il s'adresser directement au Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs ou cette option serait-elle complètement exclue pour les fonctionnaires?

**M. Bélanger :** Selon le mécanisme du projet de loi C-2 relativement à la protection contre les représailles, le fonctionnaire dépose une plainte auprès du commissaire et le commissaire décide ensuite s'il y a lieu ou non de la renvoyer au tribunal. Ainsi le fonctionnaire ne pourrait pas s'adresser directement au tribunal; il faudrait qu'il s'adresse au commissaire, qui déposerait une requête devant le tribunal le cas échéant. Ce mécanisme permet de protéger l'intéressé contre les représailles.

**Le sénateur Milne :** Parce que tout reste secret, le fonctionnaire pourrait être dans l'impossibilité de savoir pourquoi le commissaire a refusé...

**M. Bélanger :** Non. La décision du commissaire serait communiquée au fonctionnaire avec une explication des motifs du refus. Le fonctionnaire pourrait alors traîner le commissaire devant la Cour fédérale s'il n'était pas satisfait de l'explication.

**Le sénateur Milne :** Il faudrait qu'il présente une demande de révision judiciaire devant la Cour fédérale.

**M. Bélanger :** C'est exact.

**Senator Joyal:** You said that the jurisdiction of the commissioner covers most of the federal public sector. Does that jurisdiction include employees of the Parliament of Canada?

[Translation]

**Pierre Martel, Executive Director, Public Service Integrity Office:** No, this does not include employees of the Library of Parliament, the Senate or the House of Commons.

**Senator Joyal:** And how are they protected if they want to serve the aims of this legislation?

**Mr. Martel:** At the present time, they are not protected under the legislation and will not be unless it is amended. The only possible protection for such employees is through internal administrative mechanisms that the House of Commons, the Senate or the Library of Parliament may see fit to introduce.

[English]

**Senator Stratton:** Mr. Keyserlingk, I was scolded last week for not jumping in with rebuttals but we thought it would be more appropriate to have the officials appear again before the committee to rebut positions put forward today. That approach would serve to clarify why the government side did not do certain things last week.

I refer to Bill C-2 as being similar to the Anti-terrorism Act, which was passed a couple of years ago and is currently in the review process. In essence, Bill C-2 should be passed without delay and then monitored over the next five years. I am not trying to put words in your mouth, Mr. Keyserlingk, but you would agree that if we were to pass this bill without amendments, we would monitor it over five years and review it just as we review the Anti-terrorism Act. We are not sure whether the fears expressed about the bill are real. Some fears could be real and some not so real. Would you agree with that?

**Mr. Keyserlingk:** Yes, I agree with that comment. If, for whatever reason, amendments become impossible or put the coming into force of the PSDPA at risk, then I hope that the bill passes in its current form. There is a strong sentiment within the public service that we need an effective act. Once again, if there is any risk of it not being passed, there would be an enormous amount of disappointment that could result in increased cynicism, et cetera. My answer is, yes.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Keyserlingk, Mr. Martel and Mr. Bélanger for appearing today on this important section on whistle-blowing.

**Le sénateur Joyal :** Vous avez dit que les pouvoirs du commissaire s'appliquent à presque tout le secteur public fédéral. Ses pouvoirs s'appliquent-ils également aux employés du Parlement du Canada?

[Français]

**Pierre Martel, directeur exécutif, Bureau de l'intégrité de la fonction publique :** Non, cela n'inclut pas les employés de la Bibliothèque du Parlement, du Sénat ou de la Chambre des communes.

**Le sénateur Joyal :** De quelle manière sont-ils protégés s'ils veulent satisfaire les objectifs de cette loi?

**M. Martel :** Présentement ils ne sont pas protégés par la loi et ne le seront pas sans des modifications à la loi. La seule protection possible pour ces employés n'existera que par le biais de mécanismes administratifs internes que la Chambre des communes, le Sénat ou la Bibliothèque du Parlement voudront bien se doter.

[Traduction]

**Le sénateur Stratton :** Monsieur Keyserlingk, on m'a reproché la semaine dernière de ne pas répliquer face à certaines affirmations, mais nous jugions plus approprié d'inviter les responsables en question à comparaître de nouveau devant le comité afin de réfuter certaines affirmations qui ont été faites aujourd'hui. Voilà qui explique pourquoi les sénateurs du parti ministériel n'ont pas fait certaines choses la semaine dernière.

Pour moi, le projet de loi C-2 est analogue à la Loi antiterroriste adoptée il y a quelques années, qui fait actuellement l'objet d'un réexamen. En réalité, il faut adopter le projet de loi sans tarder et surveiller ses effets au cours des cinq prochaines années. Je ne cherche pas à vous faire dire des choses que vous ne souhaitez pas dire, monsieur Keyserlingk, mais vous conviendrez avec moi que si nous devons adopter ce projet de loi sans amendement, nous pourrions alors surveiller son application au cours des cinq prochaines années et la réexaminer au terme de ce délai, tout comme nous l'avons fait pour la Loi antiterroriste. Nous ne savons pas si les craintes exprimées au sujet de ce projet de loi sont justifiées ou non. Certaines le sont, mais d'autres le sont peut-être moins. Êtes-vous d'accord?

**M. Keyserlingk :** Oui, je suis d'accord. S'il devient impossible, pour diverses raisons, d'apporter des amendements au projet de loi ou si le fait de le modifier risque de compromettre l'application de la LPFDAR, je préférerais que le projet de loi soit adopté dans sa forme actuelle. L'opinion générale au sein de la fonction publique semble être qu'il nous faut une loi efficace. Encore une fois, s'il y a le moindre risque que le projet de loi ne soit pas adopté, je pense que le résultat serait non seulement énormément de déception, mais plus de cynisme, etc. Donc, ma réponse est oui.

**Le président :** Merci, monsieur Keyserlingk, monsieur Martel et monsieur Bélanger d'être venus nous faire part de vos vues sur cet importante section du projet de loi relative à la dénonciation.



I am now pleased to welcome Ms. Maria Barrados, the President of the Public Service Commission of Canada. The PSC is an independent agency responsible for safeguarding the values of a professional public service, which include competence, non-partisanship and representativeness.

Ms. Barrados was confirmed as President of the Public Service Commission of Canada effective May 21, 2004. She has served as interim president since November 2003. From December 1993 to that date, she was assistant Auditor General, audit operations, at the Office of the Auditor General of Canada. Ms. Barrados has a solid background in audit, evaluation and statistical analysis and is also active in her community.

Ms. Barrados is joined by Mr. Peter Edwards, the Director of Strategic Policy at the commission, and Mr. Gaston Arseneault, the General Counsel.

[Translation]

I know that the Public Service Commission has closely followed the work of this committee and I want to thank you for being here today. I will turn it over to you now for your opening comments, following which we will open it up for questions and discussion which committee members will no doubt find extremely valuable.

[English]

I welcome you to the committee, Ms. Barrados. We would like to have your presentation and, following that, honourable senators will have a few questions.

**Maria Barrados, President, Public Service Commission of Canada:** Thank you very much, Mr. Chairman.

[Translation]

The Public Service Commission, or PSC, is a key element of the accountability systems in the public service. We have been entrusted by Parliament to protect merit and non-partisanship in the management of human resources, independent of ministerial direction. We do this through operating a delegated staffing system with effective accountability and being a centre of expertise for staffing and assessment.

The new Public Service Employment Act, known as the PSEA, which came into force on December 31, reconfirms our accountability to Parliament.

The Act charges us to independently safeguard merit and non-partisanship. We are committed to fostering a competent, professional and representative public service that is appointed on merit and is free from political influence and personal favouritism. Our independent monitoring agency has been serving the people of Canada and the government for decades now.

J'ai maintenant le plaisir d'accueillir Mme Maria Barrados, présidente de la Commission de la fonction publique du Canada. La CFP est un organisme indépendant chargé de défendre les valeurs qui sous-tendent une fonction publique professionnelle, y compris la compétence, l'impartialité, et la représentativité.

Mme Barrados a été confirmée dans son poste de présidente de la Commission de la fonction publique du Canada à compter du 21 mai 2004. Elle a été présidente par intérim jusqu'en novembre 2003. De décembre 1993 à cette date, elle a été vérificatrice générale adjointe, chargée des opérations de vérification au Bureau du vérificateur général du Canada. Mme Barrados a de solides antécédents dans le domaine de la vérification, de l'évaluation et de l'analyse statistique, et elle est également très active au sein de la collectivité.

Mme Barrados est accompagnée de M. Peter Edwards, directeur de la Politique stratégique à la Commission, et de M. Gaston Arseneault, avocat-conseil.

[Français]

Je sais que la Commission de la fonction publique a suivi de près les travaux du comité et je tiens à vous remercier de votre présence. Je vous cède maintenant la parole et ensuite nous passerons à une période de questions et de discussions qui seront, je sais, très utiles pour les membres du comité.

[Traduction]

Je vous souhaite la bienvenue au comité, madame Barrados. Nous vous invitons à faire vos remarques liminaires et, par la suite, les honorables sénateurs auront des questions à vous poser.

**Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique du Canada :** Merci beaucoup, monsieur le président.

[Français]

La Commission de la fonction publique, le CFP, est un élément clé des systèmes de responsabilisation de la fonction publique. Le Parlement nous a donné le mandat de préserver le mérite et l'impartialité dans la gestion des ressources humaines, sans obliger à tenir compte de l'orientation ministérielle. Nous assumons cette responsabilité, d'une part en gérant un système qui permet de déléguer les pouvoirs de dotation et qui offre une responsabilisation efficace, d'autre part en étant un centre d'expertise en ce qui concerne la dotation et l'évaluation.

La nouvelle Loi sur l'emploi dans la fonction publique, la LEFP, est entrée en vigueur le 31 décembre dernier. Elle confirme à nouveau notre obligation de rendre des comptes au Parlement.

En vertu de cette loi, nous sommes chargés, en tant qu'organisme autonome, de protéger le principe de mérite et d'impartialité. Nous nous sommes engagés à promouvoir une fonction publique compétente, professionnelle et représentative, nommée en fonction du mérite et exempte d'influences politiques et de favoritisme personnel. Notre organisme de surveillance autonome est au service de la population canadienne et du gouvernement depuis des décennies.

Today I would like to propose, for your consideration, amendments to Bill C-2 which would bring features of Bill C-2 into the PSEA.

First of all, these amendments will strengthen the oversight role that PSC exercises in support of Parliament. Second, they address elements of the act that may have the effect of threatening the fundamental values of merit and non-partisanship. Many of these suggestions were taken up by members of the House of Commons Legislative Committee reviewing the Bill. However, decisions with respect to the proper interpretation of House committee rules prevented further consideration of some of these suggestions. The PSEA is being amended in Bill C-2 and the changes I am proposing complement the intent of this Bill.

*[English]*

Bill C-2 opens up the Public Service Employment Act, thus providing the opportunity to clarify the mechanism for the president to transmit his or her special reports to Parliament. The PSEA provides for a minister to table the Public Service Commission's annual report. Amendments to the PSEA in 2003 added a clause enabling the PSC to make special reports to Parliament, however, how they were to be transmitted was not specified. I had assumed that we could table with the Speakers. In the absence of specific wording in the act we were advised that this was not possible and that our special reports must be transmitted through the minister designated for the purposes of our annual report, currently the minister of Canadian Heritage.

This requirement is inconsistent with the principle of strengthening the PSC's link to Parliament and providing independent, timely advice. The PSEA envisions that these reports be timely and that they should go directly from the PSC to Parliament without potential delays caused by administrative or other considerations. Modelling the tabling mechanism on the Information Commissioner, I am recommending that Bill C-2 amend the PSEA to provide the PSC with the ability to transmit its special reports directly to Speakers of both Houses for tabling.

Bill C-2 proposes to standardize the method of appointment for positions supporting Parliament. To align the existing process for appointment of the president of the PSC with this, I recommend that Bill C-2 amend the PSEA to ensure that the appointment of the PSC president be subject to consultation with the leaders of all recognized parties in the Senate and the House of Commons.

Aujourd'hui, j'aimerais vous proposer de faire l'examen d'amendements au projet de loi C-2. Le but est d'ajouter des caractéristiques de ce projet de loi à la LEFP.

Tout d'abord, ces amendements renforceraient le rôle de surveillance que la CFP exerce pour appuyer le Parlement. Ensuite, ils permettraient d'aborder certains éléments de la loi qui auraient pour conséquence de mettre en péril les valeurs fondamentales de mérite et d'impartialité. Les membres du Comité législatif chargé du projet de loi C-2 de la Chambre des communes ont tenu compte de plusieurs de nos suggestions au cours de leur examen du projet de loi. Cependant, les décisions relatives à l'interprétation des règles des comités de la Chambre ont empêché la prise en considération de certaines de ces suggestions. Le projet de loi C-2 modifie la LEFP et les amendements que je propose ici vont dans le sens du projet de loi.

*[Traduction]*

Le projet de loi C-2 va plus loin que la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Ainsi, il donne l'occasion de clarifier le mécanisme auquel a recours le président ou la présidente de la CFP pour transmettre ses rapports spéciaux au Parlement. La LEFP prévoit qu'un ministre dépose le rapport annuel de la CFP. Les modifications apportées à la LEFP en 2003 ont permis d'ajouter une disposition qui autorise la CFP à présenter des rapports spéciaux au Parlement. Cependant, il n'y a pas de précisions sur le mode de transmission. J'ai présumé que nous pouvions les déposer auprès du président ou de la présidente de la Chambre des communes, et de celui ou celle du Sénat. Toutefois, puisqu'il n'y avait pas de mention spéciale à cet effet dans la Loi, on nous a informés que ce n'était pas possible. On nous a fait savoir que nos rapports spéciaux devaient être transmis par l'entremise du ministre désigné pour le dépôt de notre rapport annuel; en ce moment, il s'agit de la ministre de Patrimoine canadien.

Cette exigence va à l'encontre du principe qui vise à renforcer les liens entre la CFP et le Parlement et à permettre à cette dernière de fournir des conseils indépendants au Parlement en temps opportun. La LEFP prévoit que ces rapports soient transmis rapidement. Pour ce faire, ils devraient être transmis directement de la CFP au Parlement sans subir des retards attribuables à des raisons administratives ou autres. En prenant pour modèle le mécanisme de dépôt dont se sert le commissaire à l'information actuellement, je recommande que le projet de loi C-2 modifie la LEFP afin de lui donner la capacité de transmettre ses rapports directement aux Présidents ou aux Présidentes des deux Chambres pour qu'ils ou elles les déposent.

Le projet de loi C-2 propose de normaliser la méthode de nomination à des postes offrant un appui au Parlement. Notre objectif consiste à harmoniser le processus actuel de nomination du président ou de la présidente de la CFP avec cette disposition. Ainsi je recommande que le projet de loi C-2 modifie la LEFP afin d'assujettir la nomination du président ou de la présidente de la CFP à la consultation des dirigeants de tous les partis reconnus au Sénat et à la Chambre des communes.



The heads of a number of organizations supporting Parliament and conducting investigations and audits will be required under clause 144 of Bill C-2, to refuse to disclose, under the Access to Information Act, records obtained or created in the course of investigations, examinations or audits. Protections are also provided for internal audit. Our audit reports tabled in Parliament do not clearly fall under either provision. In my view, final audit and investigative reports should be publicly accessible. The PSC and those being audited or investigated need to be assured that only substantiated findings appropriately explained are released. Since the Public Service Commission of Canada is mandated by the PSEA to conduct investigations and audits, I recommend that clause 144 of Bill C-2 be amended to provide protection of our draft audit and investigations records.

On a similar issue, individuals working for other organizations that carry out audits and investigations, which are reported to Parliament, are already designated or will be designated through clauses 2 and 305, as not competent or compellable witnesses and as immune from criminal and civil proceedings for actions taken in good faith while performing their duties. The PSC also conducts investigations and audits, the results of which we table in Parliament. Such reports involve personal and often contentious issues which could give rise to subsequent legal action. In order for us to do our work and protect our auditors and investigators, I recommend that Bill C-2 amend the PSEA to provide the same protection for PSC auditors and investigators.

I would now like to turn to two elements of Bill C-2 that may have the consequence of weakening what Parliament had asked us to do to protect, on its behalf, the values of merit and non-partisanship in the public service.

Clause 106 formalizes what has been traditional practice for the appointment of a deputy minister or special adviser to a ministerial position by giving the GIC authority to make appointments to these positions without reference to the PSC, thereby excluding the appointments from the application of merit. This clause, however, could apply to a number of positions not traditionally covered by the practice through the inclusion of special advisers to a deputy minister or a deputy head. In fact, the majority of positions using these titles are at various levels of categories that fall under the PSEA. By removing these appointments from its application, the clause poses a threat to a meritorious public service. I recommend that this clause be amended to narrow the position in question by removing the words "special adviser to a deputy minister or deputy head."

Les dirigeants de plusieurs organismes qui appuient le Parlement en effectuant des enquêtes et des vérifications devront, aux termes de l'article 144 du projet de loi C-2, refuser de communiquer, en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, les documents obtenus ou créés dans le cadre d'enquêtes, d'examen ou de vérifications. Les vérifications internes sont également protégées. Or il n'est pas clair que nos rapports de vérifications, qui sont déposés au Parlement, soient visés par l'une ou l'autre de ces dispositions. Selon moi, les rapports de vérifications et d'enquêtes définitifs devraient être mis à la disposition du public. La CFP et les organismes ou personnes faisant l'objet d'une enquête ou d'une vérification doivent avoir la garantie que seulement les conclusions qui sont justifiées ou accompagnées d'explications adéquates seront publiées. Puisque la Commission de la fonction publique du Canada est autorisée par la LEFP à mener des enquêtes et des vérifications, je recommande de modifier l'article 144 du projet de loi C-2 de manière à garantir la protection des versions préliminaires de nos documents de vérifications et d'enquêtes.

Dans le même ordre d'idées, les fonctionnaires travaillant pour d'autres organismes qui effectuent des vérifications et des enquêtes, et dont les résultats sont communiqués au Parlement, sont déjà désignés, ou le seront en vertu des articles 2 et 305; ces personnes seront donc désignées comme n'ayant pas qualité pour témoigner ou ne pouvant y être contraintes, et comme bénéficiant de l'immunité en matières civiles et criminelles lors de mesures prises en toute bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions. La CFP effectue, elle aussi des enquêtes et des vérifications, dont les résultats sont déposés devant le Parlement. Les rapports de ces enquêtes et vérifications traitent de questions personnelles et souvent litigieuses pouvant entraîner ultérieurement des poursuites judiciaires. Pour que nous puissions faire notre travail et protéger nos vérificateurs et enquêteurs, je recommande que le projet de loi C-2 modifie la LEFP de manière à leur garantir la même protection.

Je voudrais maintenant aborder deux éléments du projet de loi C-2 qui pourraient avoir pour conséquence d'affaiblir ce que le Parlement nous a demandé de protéger en son nom, soit les principes du mérite et de l'impartialité dans la fonction publique.

L'article 106 officialise ce qui a été fait de tout temps en ce qui concerne la nomination à un poste de sous-ministre ou de conseiller spécial de ministre en conférant au gouverneur en conseil le pouvoir de faire des nominations à de tels postes sans passer par la CFP. Ceci veut donc dire qu'on exempte ces nominations de l'application du principe du mérite. Cependant, cet article pourrait s'appliquer à bon nombre de postes qui n'ont jamais été visés par une telle procédure, étant donné que sont inclus les conseillers spéciaux auprès d'un sous-ministre ou d'un administrateur général. Le fait est que la plupart des postes portant ces titres font partie de diverses catégories qui sont assujetties à la LEFP. En excluant ces nominations de l'application de la Loi, l'article en question risque de compromettre l'application du principe du mérite dans la fonction publique. Je recommande en conséquence que cet



Bill C-2 would eliminate the priority right for appointment to public service positions which certain ministerial staffers currently enjoy upon ceasing to be employed by a minister's office. We support this change since it enhances merit in staffing, however, when coupled with stronger limits on activities that exempt staff can pursue after they leave a minister's office, this may increase the likelihood of more public servants being invited to work as exempt staff. While this kind of work experience can be positive, the PSC is concerned about the impact on the non-partisanship of the public service of unmonitored movement of public servants to and from ministers' offices.

Our preference would be to see this addressed through legislation. From our discussions with Treasury Board Secretariat, they are not ready to adopt a policy solution, which would also be possible. We consider this gap in the framework for monitoring movements between the public service and exempt staff, contrary to the spirit of Bill C-2, that is, to promote accountability in government. To ensure both the real and perceived political neutrality of the public service, we recommend that the PSEA be amended to ensure that this kind of movement of personnel takes place only as leave without pay approved by the PSC. The movement should be monitored, and subject to limitations respecting the maximum time that a public servant can spend in a minister's office. For example, the Ontario Civil Service Commission requires approval for civil servants to work in ministers' offices for no more than two years.

The PSC is an important part of the accountability regimes that underlie our system of responsible government. Our recommendations seek to improve that accountability. I would like to submit to the committee our proposed amendments.

**The Chairman:** The essence of your opening statement is you are proposing a number of amendments to Bill C-2, and with the exception of clause 104, where you actually referred to the removing certain words such as "special adviser to a deputy minister or deputy head." I see you have another paper with you, an appendage.

**Senator Stratton:** For the sake of working through this process, I have a suggestion. Often the first questioner goes on for a length of time. Perhaps we should shorten the first questioner, not that I want to limit them on the first round, but to allow the rest of us an opportunity, instead of rushing four or five senators through in

article soit modifié de manière à limiter le nombre de postes pouvant être visés par ces dispositions, et ce en supprimant les mots « d'un sous-ministre ou d'un administrateur général ».

Le projet de loi C-2 propose d'éliminer le droit d'être nommé en priorité à certains postes dans la fonction publique. Il s'agit d'une priorité dont certains membres du personnel des cabinets de ministres bénéficient actuellement lorsqu'ils cessent de travailler pour un ministre. Nous appuyons ce changement puisqu'il favorise l'application des principes du mérite dans la dotation des postes. Cependant, si l'on associe ce changement aux restrictions plus rigoureuses qui viseront les activités de membres du personnel exclu après leur départ d'un cabinet de ministre, cela signifie que davantage de fonctionnaires seront peut-être invités à faire partie du personnel exclu. Bien que ce type d'expérience de travail puisse être positif, la CFP s'inquiète de l'incidence sur l'impartialité de la fonction publique de mouvements de personnel non contrôlés entre la fonction publique et les bureaux de ministres.

Nous préférons que l'on passe par la loi pour régler cette question. Nos discussions avec les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor laissent entendre que le SCT n'est pas prêt à adopter une politique en bonne et due forme dans ce domaine, même si cela serait possible. À notre avis, cette lacune relativement au cadre de surveillance des mouvements entre la fonction publique et le personnel exclu est contraire à l'esprit du projet de loi C-2, qui vise à promouvoir la responsabilisation au sein du gouvernement. Notre objectif consiste à nous assurer la neutralité politique réelle et perçue de la fonction publique; ainsi nous recommandons de modifier la LEFP afin de veiller à ce que ce genre de mouvements de personnel se fasse seulement au moyen de congés sans solde approuvés par la CFP. Ces mouvements devraient être surveillés; ils devraient d'ailleurs être assujettis à des restrictions en ce qui concerne la période pendant laquelle un fonctionnaire peut travailler au cabinet d'un ministre. Par exemple, la Commission de la fonction publique de l'Ontario exige que les fonctionnaires obtiennent l'approbation de travailler au cabinet d'un ministre, et la nomination doit se limiter à deux années de service.

La CFP constitue une partie importante des régimes de responsabilisation qui sont à la base de notre système de gouvernement responsable. Nos recommandations visent à améliorer cette responsabilisation. En conséquence, j'aimerais soumettre au comité les amendements que nous proposons.

**Le président :** Ce que vous venez essentiellement de nous dire dans vos remarques liminaires, c'est que vous proposez plusieurs amendements au projet de loi C-2, et à l'exception de l'article 104, où vous proposez de supprimer certains mots, entre autres la mention du conseiller spécial « d'un sous-ministre ou d'un administrateur général ». Mais je vois que vous avez déposé un autre document — une petite annexe.

**Le sénateur Stratton :** Pour nous permettre de travailler plus efficacement, je voudrais faire une suggestion. Souvent le premier sénateur à poser des questions prend pas mal de temps. Peut-être devrions-nous demander au premier intervenant de prendre moins de temps, pas nécessairement parce que je veux limiter son temps



ten minutes. We say to the first questioner, please limit yourself to 30 minutes or something like that: otherwise the rest of us are left out in the cold.

**Senator Day:** Perhaps if we excluded the “first” senator from that statement I would go along with it, but particularly from the point of view of six of the eight who are here, we have asked, because of the complexity and the diversity of this bill, one senator to take the lead for us with respect to each subject matter that we are dealing with. The rest of us are prepared to restrict our questions to give more time to that lead senator to lay the groundwork for the other questions.

With that one caveat, I understand we are dealing with a tremendous amount of subject matter here. Although we do not have closure and a limited time frame, we do have practical limitations. If we could understand that the first speaker from our side is someone who we all agree should have a longer period of time, the rest of us are prepared to tighten our time up.

**Senator Andreychuk:** In all my 13 years, this is the first time I have heard of this process. I hope what I am hearing is that the Liberal senators have agreed to give up some of their time for their lead examiner, but I hope all other rules apply as in other committees. I do not want this to be set as a precedent. I hope it is a voluntary arrangement amongst the Liberal senators.

**Senator Campbell:** It is, in fact, voluntary on behalf of the Liberal senators. We have been at this now for over three weeks following exactly the same procedure. We have agreed to shorten up. I have not asked any questions today at all because I want to give that time to our lead senator. Whether it turns out to be a rule in the future, I do not know, but certainly we have been doing that here, and it works well.

I agree, sometimes the first speaker goes on at great length, but it means that the rest of us will not ask questions. We should continue as it is.

**The Chairman:** Thank you, Senator Campbell. Senator Stratton is not here now, but he raised it. I wanted to explain that the steering committee made up of Senator Day, Senator Milne and, originally, Senator Joyal and I, did at the beginning realize that this bill is large and complicated. The opposition side wanted to have one senator deal with particular aspects of the bill. For instance, Senator Zimmer is an expert on election financing

de parole au premier tour, mais tout simplement pour nous permettre à nous tous de poser des questions, au lieu de forcer les quatre ou cinq sénateurs qui restent de poser toutes leurs questions en dix minutes. Pourquoi ne pas demander au premier intervenant de s'en tenir à 30 minutes ou quelque chose de ce genre; sinon, les autres restent sur la touche.

**Le sénateur Day :** Si nous supprimons la motion du « premier » sénateur à poser des questions de cette affirmation, je pourrais l'accepter, mais en ce qui concerne six membres parmi les huit qui sont présents, nous avons demandé, étant donné la complexité et la diversité de ce projet de loi, qu'un sénateur soit chargé de poser les questions de fond les plus importantes sur chaque sujet que nous traitons. Les autres sont parfaitement disposés à limiter le nombre de questions qu'ils posent afin que le sénateur responsable du sujet en question puisse préparer les questions qui vont suivre.

Ayant émis cette petite mise en garde, je précise que je comprends très bien que le sujet que nous traitons ici est très vaste. Même si nous n'appliquons pas la clôture et aucune limite n'est imposée en ce qui concerne le temps de parole, il existe forcément des limites d'ordre pratique. Si nous pouvons nous entendre pour que le premier sénateur à prendre la parole au nom de notre parti dispose de plus de temps, je peux vous affirmer que les autres accepteront de réduire leur temps de parole.

**Le sénateur Andreychuk :** Je suis sénateur depuis 13 ans, et c'est bien la première fois que j'entends parler d'une telle procédure. J'espère avoir compris que les sénateurs libéraux acceptent de donner de leur temps de parole aux sénateurs chargés de poser les grandes questions de fond dans un premier temps, mais j'espère que toutes les autres règles s'appliqueront, comme dans d'autres comités. Je ne voudrais pas que cela crée un précédent. J'espère qu'il s'agit d'un arrangement que les sénateurs libéraux ont accepté volontairement.

**Le sénateur Campbell :** Oui, les sénateurs libéraux ont volontairement accepté de procéder ainsi. Nous étudions ce projet de loi depuis plus de trois semaines, et nous avons toujours suivi la même procédure. Nous avons donc accepté d'écourter notre temps de parole. Par exemple, je n'ai pas du tout demandé à poser des questions aujourd'hui car je voudrais que le sénateur chargé du sujet en question utilise mon temps de parole. Quant à savoir si cela deviendra une règle à l'avenir, je n'en sais rien, mais je peux vous dire que c'est ainsi que nous avons travaillé cette fois-ci, et c'est une méthode qui donne de très bons résultats.

Je suis d'accord pour dire que le premier intervenant parle parfois pendant très longtemps, mais à ce moment-là, les autres sénateurs ne posent pas de questions. Nous devrions à mon avis continuer à appliquer cette formule.

**Le président :** Merci, sénateur Campbell. Le sénateur Stratton n'est plus ici, mais c'est lui qui a soulevé la question. Je voudrais juste préciser que le comité directeur, composé du sénateur Day, du sénateur Milne et, au départ, du sénateur Joyal et moi-même, s'est rendu compte dès le départ que ce projet de loi est long et compliqué. Les sénateurs qui font partie de l'opposition voulaient désigner un sénateur pour traiter certains aspects du projet de loi. Par exemple, le sénateur Zimmer est un expert dans le domaine du

and took the lead on those issues, Senator Joyal on the ethics commissioner and so on. That is the way the committee has proceeded.

Regretfully, the first person this morning abused the rule, so I would like to go back to where we were before. It has worked well in the past. With Senator Stratton's intervention and Senator Day's response, I think we will make the system work well so that all honourable senators have a fair chance to pose questions.

**Senator Campbell:** I do not see how it was abused at all today. I do not see that there was any abuse in it. Many times it has not taken that long and sometimes it is much shorter. It depends on who the witness is and the information they give.

**The Chairman:** I asked a previous witness if he and they could keep their answers a bit shorter to give more time for questions.

Senator Cowan, you have the floor as the lead questioner.

**Senator Cowan:** On page 2 of your statement, in the first full paragraph on the top of the page, you talked about the fact that you had made many suggestions before the committee in the other place, but you said, "However, decisions on interpreting House committee rules prevented further consideration of some of these suggestions." What did you mean by that?

**Ms. Barrados:** A number of the suggestions were ruled inadmissible when they went through second reading of the act.

**Senator Cowan:** Due to the timing of when they were made?

**Ms. Barrados:** It was due to the interpretation of the scope of the bill. When I made the arguments before the House committee I was not persuasive enough to suggest that the Public Service Commission of Canada had many of the roles and functions of those other organizations that support Parliament. Those continue to be my concerns. The decision was that they were outside of the scope.

**Senator Cowan:** That was the decision of the committee?

**Ms. Barrados:** That is right.

**Senator Cowan:** Can you help me with this protection for draft reports? Is your concern that a draft report might contain something that subsequently turns out to be incorrect or incomplete, and that harm might be done if that information was disclosed before it was verified? Is that your point?

financement électoral et il a donc été chargé de ce dossier; quant au sénateur Joyal, il était chargé des questions liées au commissaire à l'éthique. Telle est donc la procédure que nous avons employée ici en comité.

Malheureusement, le premier intervenant ce matin a abusé de cette formule, et je voudrais par conséquent que nous revenions à l'ancienne méthode, elle a donné de très bons résultats par le passé. Étant donné l'intervention du sénateur Stratton et la réponse du sénateur Day, je pense que nous réussirons maintenant à faire bien fonctionner le système, afin que tous les honorables sénateurs aient la même chance de poser des questions.

**Le sénateur Campbell :** Je vois mal comment vous pouvez affirmer qu'on a abusé de cette formule aujourd'hui. Pour moi, il n'y avait pas d'abus du tout. Il s'est produit à maintes reprises que le temps de parole du premier intervenant soit tout aussi long, mais il arrive aussi qu'il soit beaucoup plus court. Tout dépend du témoin et de l'information qu'il désire nous transmettre.

**Le président :** J'ai demandé au témoin précédent s'il serait possible pour lui et les autres de faire de plus courtes réponses, afin que nous ayons plus de temps pour les questions.

Sénateur Cowan, je vous cède la parole puisque c'est vous qui ouvrez la période des questions sur ce sujet.

**Le sénateur Cowan :** À la page 2 de votre déclaration, au premier paragraphe complet se trouvant au haut de la page, vous indiquez que vous avez fait de nombreuses propositions devant le comité de la Chambre, mais que « les décisions relatives à l'interprétation des règles des comités de la Chambre ont empêché la prise en considération de certaines de ces suggestions ». Que voulez-vous dire par là?

**Mme Barrados :** Plusieurs de nos propositions ont été déclarées irrecevables à l'étape de la deuxième lecture.

**Le sénateur Cowan :** En raison du moment où vous les avez déposées?

**Mme Barrados :** Cela concernait l'interprétation du champ d'application du projet de loi. En faisant valoir les arguments devant le comité de la Chambre, je n'ai pas réussi à convaincre les membres que la Commission de la fonction publique du Canada à bon nombre des rôles et responsabilités de ces autres organismes qui appuient le Parlement. D'ailleurs, mes préoccupations à cet égard sont entières. Il reste qu'il a été décidé que ces modifications dépassaient le champ d'application du projet de loi.

**Le sénateur Cowan :** Telle était la décision du comité?

**Mme Barrados :** C'est exact.

**Le sénateur Cowan :** Pourriez-vous m'aider à mieux comprendre cette notion de protection des projets de rapports? Craignez-vous qu'une version préliminaire contienne des renseignements qui se révèlent incorrects ou incomplets par la suite, et que la divulgation de cette information, avant que l'on puisse la vérifier, cause un préjudice? C'est cela qui vous inquiète?



**Ms. Barrados:** Yes: The process of audits and investigations is collecting a lot of material, and what people say and think. Then a process of validation draws a conclusion. By not having any protection for those files, that preliminary kind of discussion is fully accessible, yet it may not at all be true; it may not stand any kind of scrutiny. As the auditors for an audit you stand behind the final report. You do not stand behind the elements that built up to that report.

My particular worry is, the way Bill C-2 is structured there are protections for people such as the Auditor General and for internal audit, but we are not really either one of those. There is no protection for our audits whereas there are protections for the others.

**Senator Cowan:** I want to direct your attention to clause 106 on page 92, which you refer to in your submission as well. Your particular concern there is the extension of this exemption to our protection to special advisers to deputy ministers and deputy heads. Is that correct?

**Ms. Barrados:** Yes, that is correct.

**Senator Cowan:** You are not concerned about the special advisers to the ministers?

**Ms. Barrados:** No, because this mechanism is used to make appointments where there is not a piece of legislation that allows the Governor-in-Council to make the appointments. Others could have concerns about special advisers to ministers, but I view that as my realm and area of concern. I am concerned about that, allowing exemptions for special advisers to a deputy minister or deputy head, because this provision potentially covers a wide gamut of people who traditionally fall under the Public Service Employment Act.

**Senator Cowan:** Do you know what the public policy reason is for the suggested change?

**Ms. Barrados:** It was a little bit mystifying to me because the work on this legislation and our input on some of the drafts was done in French, and it was not in the French. I had been assured the French would be brought to the English. I did not make a big fuss about it because I had been given that assurance.

When the hearings were held and the clause-by-clause, they took the English and made it consistent with the French instead of the other way around.

**Senator Cowan:** You thought it would be the other way around?

**Ms. Barrados:** Exactly.

**Mme Barrados :** Oui. Énormément d'informations sont recueillies dans le cadre de vérifications et d'enquêtes, y compris sur les déclarations et les opinions de gens. Ensuite il y a un processus de validation qui aboutit à des conclusions. Si de tels documents ne sont pas protégés, ces informations préliminaires seront tout à fait accessibles, alors qu'elles ne le sont peut-être pas toujours exactes; de même, le document qui les contient peut ne pas résister à l'analyse. Quand vous êtes le vérificateur responsable d'une vérification, vous défendez les affirmations du rapport final. Par contre, vous n'allez pas défendre nécessairement les éléments qui ont permis d'en arriver à ce rapport.

Ce qui m'inquiète tout particulièrement, c'est que le projet de loi C-2 est structuré de manière à protéger le Bureau du vérificateur général et ceux qui sont chargés des vérifications internes en général, mais nous ne faisons pas vraiment partie de cette catégorie. Le genre de vérifications que nous effectuons n'est aucunement protégé, alors que d'autres types de vérifications le sont.

**Le sénateur Cowan :** Je vous demande de vous reporter à l'article 106 à la page 92, dont vous avez également fait mention dans vos remarques liminaires. Votre préoccupation concerne le fait que l'exemption prévue vise les conseillers spéciaux de sous-ministres et d'administrateurs généraux. C'est bien ça?

**Mme Barrados :** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Cowan :** Mais vous n'avez pas la même inquiétude en ce qui concerne les conseillers spéciaux de ministres?

**Mme Barrados :** Non, car ce mécanisme permet de faire des nominations dans un cas où aucune loi n'autorise le gouverneur en conseil à faire de telles nominations. D'autres ont peut-être des préoccupations relativement à l'application de cette mesure aux conseillers spéciaux des ministres, mais j'estime que les autres catégories sont de mon ressort et font donc partie de mes responsabilités. Je crains qu'en accordant une exemption aux conseillers spéciaux de sous-ministres ou d'administrateurs généraux, cette disposition finisse par viser un très grand nombre de personnes qui relèvent normalement de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

**Le sénateur Cowan :** Savez-vous en fonction de quel objectif d'intérêt public il a été décidé de modifier le système actuel?

**Mme Barrados :** Cela m'a laissé un peu perplexe parce que notre travail relatif au projet de loi et nos observations sur les versions préliminaires ont été préparés en français, alors que cela ne figurerait pas dans la version française. On m'avait garanti qu'on ferait cadrer la version anglaise avec la version française. Je n'ai pas beaucoup insisté là-dessus, étant donné qu'on m'avait donné cette assurance.

Mais au moment des audiences et de l'examen article par article du projet de loi, ils ont décidé de faire cadrer la version anglaise avec la version française, plutôt que l'inverse.

**Le sénateur Cowan :** Vous pensiez que ce serait l'inverse?

**Mme Barrados :** Voilà.

**Senator Milne:** Back in May when you appeared before the committee in the other place, you made the point that the independent tribunal created by Bill C-2 duplicates functions that are already performed by labour relations boards. It is unlikely that the tribunal will be able to match the labour relations expertise of those bodies, which is repeatedly deferred to by the courts, yet Bill C-2 requires a tribunal to deal with sensitive matters of discipline and on-the-job reprisals. We question the need for the tribunal to deal with matters already addressed by other boards.

Do you care to comment on your statement before the committee of the other place? Do you still agree with that assessment? It seems to me that this bill may interfere with the grievance process and the right to grieve discipline, which is fundamental in a unionized setting.

**Ms. Barrados:** I really do not recall making any statements or providing any testimony on that subject.

**Senator Milne:** I am quoting from the record of the proceedings.

**Ms. Barrados:** Was it me who said that?

**Senator Milne:** It was the president of the Public Service Alliance of Canada. I apologize.

**Ms. Barrados:** Good. I was worried.

**Senator Milne:** We are talking unions here.

**Senator Stratton:** I know how you feel.

**Senator Milne:** Do you agree with that statement? Would you care to comment on it?

**Ms. Barrados:** I do not think it would be appropriate to comment. I try to stick within the ambit of my responsibilities.

**Senator Milne:** Do you think that this bill might interfere with a normal grievance procedure in a unionized setting?

**Ms. Barrados:** My focus is on the Public Service Employment Act. There were a number of changes made to the recourse system in the Public Service Employment Act. I really have not done any analysis to look further in Bill C-2 that would in any way impact that area of our work. My sense is that it would not, although the senator may well be raising a good issue.

**Senator Milne:** You mentioned in your statement that you would like the Public Service Employment Act amended so that your audit records would be treated in a similar manner as the Auditor General under Bill C-2. Has the Public Service Commission ever encountered any problems with the disclosure

**Le sénateur Milne :** Au mois de mai quand vous avez comparu devant le comité de la Chambre, vous avez fait ressortir le fait que le tribunal indépendant créé par le projet de loi C-2 fait double emploi avec les fonctions déjà exercées par les commissions de relations de travail. Il est peu probable que le tribunal puisse disposer de la même expertise que les commissions dans le domaine des relations de travail, expertise que les tribunaux acceptent avec régularité, mais malgré tout, le projet de loi C-2 prévoit qu'un tribunal sera saisi des questions délicates touchant les mesures disciplinaires et les représailles exercées contre des employés. Quant à nous, nous nous demandons s'il est vraiment nécessaire de créer un tribunal pour traiter des questions qui relèvent déjà du ressort d'autres commissions.

Aimeriez-vous nous parler de la déclaration que vous avez faite devant le comité de la Chambre? Êtes-vous toujours de cet avis? Il me semble que ce projet de loi pourrait porter atteinte à la procédure de grief et au droit d'un employé de déposer un grief lié aux mesures disciplinaires — quelque chose qui me semble tout à fait fondamental dans un milieu syndiqué.

**Mme Barrados :** Je ne me rappelle pas d'avoir fait des déclarations à ce sujet ou d'avoir témoigné sur la question.

**Le sénateur Milne :** Je cite le compte rendu des délibérations du comité.

**Mme Barrados :** C'est moi qui ai dit ça?

**Le sénateur Milne :** Excusez-moi; c'était le président de l'Alliance de la fonction publique du Canada.

**Mme Barrados :** C'est bien. J'étais inquiète.

**Le sénateur Milne :** Là on parle de syndicats.

**Le sénateur Stratton :** Je vous comprends.

**Le sénateur Milne :** Êtes-vous d'accord là-dessus? Souhaitez-vous réagir?

**Mme Barrados :** À mon avis, il ne m'appartient pas de commenter cette déclaration. J'essaie de m'en tenir à ce qui est de mon ressort.

**Le sénateur Milne :** À votre avis, ce projet de loi pourrait-il porter atteinte à la procédure de grief normale dans un milieu syndiqué?

**Mme Barrados :** Ma grande priorité est la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Plusieurs modifications ont été apportées à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique relativement aux recours. Je n'ai pas vraiment fait une analyse détaillée du projet de loi C-2 du point de vue de la possibilité que ce changement influe sur notre travail. J'ai l'impression qu'il n'aurait aucune incidence, même si l'argument du sénateur est peut-être tout à fait valable.

**Le sénateur Milne :** Vous avez dit dans votre exposé liminaire que vous voudriez que la Loi sur l'emploi dans la fonction publique soit modifiée pour permettre que vos documents de vérification bénéficient du même traitement dans le projet de loi C-2 que ceux du vérificateur général. La Commission de la



of audit records under an Access to Information Act? Why would you want this extra protection?

**Ms. Barrados:** I am looking for the same protection that all the auditors are looking for. It is the problem of standing behind the position. When we come out with an audit report and we have a conclusion, which is our conclusion, not the various pieces that have made up that audit report.

We gather all kinds of information, true or false, strong or weak, and then weigh and evaluate the information. We do not have rules of evidence and rules of procedures around how we gather that information. It is a very different kind of process. That is the reason why I am looking for that kind of protection. I am very concerned that if there is not that kind of protection, there will be a real inhibition for people to tell us things. The purpose is to try to gather as much information as you can. If you do not get that information and you do not have people telling you what they think is going on, then I think you will be hampered in your work.

Do we have requests for information? Yes, we do.

**Senator Milne:** You do, but we are talking about audits. Presently, are you not already adequately protected under the Access to Information Act? Why do you think you need this extra added protection that you are asking for in one of these many amendments you have given us?

**Ms. Barrados:** My position is the same as the Auditor General's. I think it would hurt us in doing our work. As I said earlier, Bill C-2 gives protection to the Auditor General for the external audits and it does give protection to internal audits, but it does not then give me the protection because I am not internal audit and I not specifically named in this bill so we have no protection.

**Senator Milne:** Have you ever had a problem in the past?

**Ms. Barrados:** Yes, I have.

**Senator Andreychuk:** You talk about wanting protection for draft audit investigation records. That baffles me because I understood that drafts, if properly earmarked and stated, are not the subject of release. Yet you are saying they have been in the past? In other words, this committee, for example, works on all kinds of drafts. Occasionally, we are embarrassed if something is leaked but it is not the order of the day for drafts to be the subject

fonction publique a-t-elle déjà rencontré des difficultés en ce qui concerne la divulgation des documents de vérification par l'entremise de la Loi sur l'accès à l'information? Pourquoi demandez-vous cette protection supplémentaire?

**Mme Barrados :** Je ne demande que la protection dont bénéficient déjà tous les autres vérificateurs. Il s'agit de pouvoir défendre ce qu'on avance. Quand nous publions un rapport de vérification qui comporte un certain nombre de conclusions, ce sont les conclusions qui comptent, et non pas les différents éléments d'information qui ont permis de préparer le rapport de vérification.

Nous recueillons toutes sortes d'informations, vraies et fausses, convaincantes ou l'inverse, et nous sommes ensuite appelés à évaluer en profondeur toutes ces informations. Nous n'avons pas à suivre les règles de la preuve ou d'autres règles concernant la procédure à suivre pour recueillir de telles informations. C'est donc un processus très différent. Voilà pourquoi nous cherchons à obtenir cette protection. Je crains que si cette protection n'est pas accordée, les gens seront très réticents à nous dire ce qu'ils devraient nous dire. Pour nous l'objectif consiste à recueillir autant de renseignements que possible. Mais si vous n'arrivez pas à obtenir tous les renseignements et si les gens refusent de vous dire exactement ce qui se passe, selon eux, vous pouvez difficilement effectuer votre travail.

Recevons-nous des demandes d'information? Oui, absolument.

**Le sénateur Milne :** Vous recevez des demandes, mais là nous parlons de vérifications. À l'heure actuelle, la protection dont vous bénéficiez en vertu de la Loi sur l'accès à l'information n'est-elle pas suffisante? Pourquoi avez-vous besoin de la protection supplémentaire que vous demandez dans l'un des nombreux amendements que vous nous avez proposés?

**Mme Barrados :** Ma position est la même que celle du Bureau du vérificateur général. À mon avis, cela risque de compromettre notre capacité de bien nous acquitter de nos responsabilités. Comme je vous l'ai déjà dit, le projet de loi C-2 prévoit la protection des documents du Bureau du vérificateur général dans le contexte des vérifications externes, et il en va de même pour les vérifications internes, mais notre organisme n'est pas protégé parce que notre principale fonction n'est pas celle de la vérification interne et, n'étant pas directement nommés dans le projet de loi, nous sommes nécessairement exclus de ces mesures de protection.

**Le sénateur Milne :** Avez-vous rencontré des difficultés par le passé?

**Mme Barrados :** Oui, tout à fait.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous dites que vous voulez faire protéger les versions préliminaires ou les projets de rapport de vérification, et j'avoue que cela me laisse un peu perplexe, car j'avais cru comprendre que s'il est bien indiqué sur les documents qu'il s'agit d'un projet, de tels documents ne peuvent être communiqués à autrui. Mais vous nous dites que cela s'est déjà produit par le passé? Par exemple, le comité prépare toutes sortes

of anyone's comment. They are ongoing evaluations, as you said. Where does your fear come from and why would you want to specifically target draft audits?

**Ms. Barrados:** The interpretation I have received on the provisions that guide us under the Access to Information Act means that I have to give them and have I given them.

**Senator Andreychuk:** Does that mean that your interpretation has led you to the fact that you must keep every piece of draft material that you do and you cannot in any way dispose of?

**Ms. Barrados:** We must keep full records. We have to keep all the material; we cannot get rid of the material. We have to keep the drafts. Our audits deal with individual staffing and skills and attributes of managers. These are very sensitive issues, so we are asked for them and we have provided them, much to my worry. I have not been happy doing that but I was advised I had no choice.

**Senator Andreychuk:** Can you tell me under what existing provision — not in the proposed bill — obliges you to release draft documents?

**Gaston Arseneault, General Counsel, Public Service Commission of Canada:** I do not have the Access to Information Act before me but in the case of an audit report, there is a certain time that you do not have to release in preparation for your final report. However, after the publication of the final report all information becomes accessible under the general rule of access to information. In that sense, there may be a period that you do not have to release while awaiting for the publication of your final report but it is still information that is on file and must be released, if requested to do so, after that date.

**Senator Andreychuk:** Where does it say specifically that you do not destroy drafts in favour of a final report?

**Mr. Arseneault:** Again, I do not have the Access to Information Act before me, but under the act, there is a general rule that any information used in a decision-making process should be kept. Therefore, how do decide what you destroy and what you do not destroy by way of drafts? As a rule, any information that you have gathered is kept.

**Ms. Barrados:** In the spirit of that, I instructed my staff to keep it. But I worry about the release of the reports. As you know, in an audit, the process is that you send out draft reports to verify that it is correct before you issue your report. I table my reports in

d'ébauches. À l'heure actuelle, nous pouvons nous trouver dans une situation embarrassante s'il y a une fuite, mais il n'arrive pas normalement que les gens commentent les ébauches. Il s'agit d'évaluations continues, comme vous l'avez dit vous-même. D'où proviennent vos craintes et pourquoi voulez-vous surtout protéger les documents préliminaires liés aux vérifications?

**Mme Barrados :** Selon l'interprétation qu'on m'a donnée des dispositions qui doivent nous servir de guide relativement à la Loi sur l'accès à l'information, je dois leur remettre ces documents, et le fait est que je les ai remis.

**Le sénateur Andreychuk :** Cela veut-il dire que votre interprétation vous a fait comprendre que vous devez garder tous les documents préliminaires que vous établissez et que vous n'avez pas le droit de vous en débarrasser?

**Mme Barrados :** Nous devons tenir des dossiers complets. C'est-à-dire que nous devons garder tous les documents; nous n'avons pas le droit de les éliminer. Nous devons garder les ébauches. Nos vérifications portent sur la dotation de postes individuels ainsi que sur les compétences et les qualités des gestionnaires. Ce sont des questions délicates, et par conséquent, on nous demande ces documents et nous les avons fournis jusqu'ici, bien que cela m'inquiète beaucoup. Je n'étais pas d'accord pour le faire, mais on m'a fait comprendre que je n'avais pas le choix.

**Le sénateur Andreychuk :** Pourriez-vous me dire en vertu de quelles dispositions — non pas du projet de loi C-2 — vous êtes obligés de diffuser ces ébauches?

**Gaston Arseneault, avocat général, Commission de la fonction publique du Canada :** Je n'ai pas sous les yeux la Loi sur l'accès à l'information, mais s'agissant d'un rapport de vérification, il y a un certain délai pendant lequel vous n'êtes pas obligé de diffuser des documents en prévision du rapport final. Par contre, dès que le rapport final est publié, tous les renseignements pertinents deviennent accessibles, en vertu de la règle générale de l'accès à l'information. Dans ce sens-là, il y a bel et bien une période pendant laquelle vous n'êtes pas obligé de diffuser de tels documents — c'est-à-dire en attendant la publication du rapport final — mais il reste que ces renseignements demeurent dans vos dossiers et devront être diffusés, si quelqu'un les demande, après cette date.

**Le sénateur Andreychuk :** Où est-ce que la Loi prévoit spécifiquement que vous ne détruisiez pas les ébauches en prévision d'un rapport final?

**M. Arseneault :** Encore une fois, je n'ai pas sous les yeux la Loi sur l'accès à l'information, mais cette loi prévoit une règle générale selon laquelle tous les renseignements utilisés pendant le processus décisionnel doivent être conservés. Par conséquent, comment peut-on déterminer quelles ébauches il convient de détruire et lesquelles il convient de conserver? En conséquence, tous les renseignements recueillis sont conservés.

**Mme Barrados :** Dans ce même esprit, j'ai demandé à mon personnel de les conserver. Mais l'éventuelle diffusion de ces rapports m'inquiète. Comme vous le savez, dans le cadre d'une vérification, il s'agit normalement de transmettre l'ébauche du



Parliament and I make sure that I have those reports circulated to people involved, so I verify and we are certain that everyone understands what we are saying and we have explained it properly or, if there is an error, we have corrected it.

**Senator Andreychuk:** I am still baffled, but the information you gather should be kept. A draft is how you put it together. It could be one of many drafts, but the final is what you actually conclude. How do we trap drafts like this in this case? It is baffling to me.

**Ms. Barrados:** That is why we are asking for the protection, because as the way Mr. Arsenault lays it out, the Access to Information Act says that everything is public. You then have provisions that exempt you; there are items that you can use to not disclose the information. After that period of time, those draft reports are not protected by any of those things so that we have to give them up.

**Senator Andreychuk:** I would have thought that one draft would automatically be disposed of when you are on to the next one because they are drafts and ongoing thinking as opposed to hard evidence or information from others. I think there are other ways of looking at how we got ourselves into this conundrum rather than an amendment to Bill C-2.

Can you tell me how long this practice of using special advisers to a deputy minister or deputy head has been in the Public Service Commission?

**Ms. Barrados:** The process of using GICs and the Public Service Employment Act to make appointments is a long-standing tradition. The effort to regularize this is something I raised when I was first appointed because I felt uncomfortable exempting GIC appointments from merit. That is essentially what I am doing. I could understand it under the previous legislation where we had a long and heavy process. However, I did not feel comfortable with it under the new legislation.

I was glad to see this. I have no problem with what we are trying to do here in terms of regularizing the process. In the drafting, the sweep is too large because most people coming this way are at the level of deputy, associate deputy or equivalent. At one point, there was an exercise to look at all people appointed in this manner, and to summarize their titles. They came up with the suggestion that this appointments be included but in fact, they are all equivalents to associates or deputy heads. The idea is to have a mechanism for the Governor-in-Council to appoint those senior positions.

rapport aux intéressés en vue de s'assurer que les renseignements soient exacts avant de publier le rapport officiel. Je dépose mes rapports devant le Parlement, et je m'assure de les faire parvenir aux intéressés au préalable, de façon à vérifier l'exactitude des affirmations, de m'assurer que tout le monde comprend nos affirmations, ou du moins nos explications, et que, s'il y a une erreur, nous l'avons corrigée.

**Le sénateur Andreychuk :** Je suis toujours aussi perplexe face à l'exigence de conserver des documents qui sont préliminaires. Une ébauche représente les différents éléments qui sont à l'origine du rapport. Il peut y avoir plusieurs ébauches, mais le rapport final présente les véritables conclusions. Comment est-il possible que les ébauches ou les documents préliminaires soient inclus? Je ne comprends vraiment pas.

**Mme Barrados :** C'est la raison pour laquelle nous demandons cette protection, car d'après l'explication de M. Arsenault, la Loi sur l'accès à l'information prévoit que tout devient public. Il y a des dispositions prévoyant de certaines exemptions; il y a aussi des mécanismes auxquels on peut avoir recours pour ne pas être tenu de divulguer l'information en question. Mais après cette période, les ébauches ne sont aucunement protégées, si bien que nous sommes bien obligés de les diffuser.

**Le sénateur Andreychuk :** J'aurais pensé qu'une ébauche est automatiquement éliminée dès lors qu'on passe à la version suivante, étant donné que ce sont des ébauches qui reflètent une réflexion qui évolue, par opposition à des faits concrets ou des renseignements venant d'autrui. Pour moi, notre analyse des solutions à ce problème doit porter sur des solutions autres qu'un amendement au projet de loi C-2.

Pourriez-vous me dire depuis combien de temps la Commission de la fonction publique a recours à la pratique de nommer des conseillers spéciaux auprès de sous-ministres ou d'administrateurs généraux?

**Mme Barrados :** Le recours au gouverneur en conseil et à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique pour faire des nominations constitue une tradition de longue date. Quant à cette tentative de régularisation de la situation, c'est moi qui ai soulevé la question au moment de ma nomination, parce que j'avais de la réticence à soustraire les nominations par le gouverneur en conseil à l'application du principe du mérite. Voilà essentiellement ce que je fais. Je pourrais comprendre qu'il en soit ainsi à l'époque de la loi précédente qui prévoyait un processus long et lourd. Mais j'acceptais difficilement que ce soit le cas en vertu de la nouvelle loi.

J'étais donc contente de voir cette proposition. Je suis tout à fait en faveur de l'objectif que l'on vise ici, c'est-à-dire la régularisation du processus actuel. Mais s'agissant du texte proprement dit, on ratisse un peu trop large étant donné que la plupart des personnes qui peuvent être concernées occupent un poste au niveau du sous-ministre, du sous-ministre délégué, ou de l'équivalent. À un moment donné, on a cherché à examiner la situation de tous ceux qui avaient été nommés de cette façon, et à en résumer leurs titres. Ils ont fini par proposer que ces nominations soient incluses mais, en réalité, tous ces postes sont l'équivalent d'un poste de sous-ministre délégué ou

No one intends for them to be able to reach into a department, but that is what the legislative provision provides. I think that is a threat to merit in the PSEA.

**Senator Andreychuk:** When you say this process has gone on for a long time, how long do you mean? Are you referring to 10 years, 20 years or 50 years?

**Ms. Barrados:** I have to come back to you with an answer. Certainly 10 years at least, but I must confirm an exact length of time for you.

**Senator Zimmer:** Thank you for attending this morning. I have one question in the area of movement of individuals between the Public Service and the minister's office who are known as exempt staff.

I had the good fortune of working in the 1970s with the Minister of National Defence. After seven years, I was offered that opportunity. I did not accept it. I moved back to Winnipeg and worked there.

However, I am not sure whether the rules are still the same, but I recall two or three of them. The first rule was that exempt staff had to work with the minister's office for at least three years. The second rule was they needed the appropriate qualifications equal to the position. Do those conditions exist today? I think the key point is that they would need equal qualifications.

My other question is: If that rule was obeyed and followed, would you still hold the same position that this opportunity cease to exist?

**Ms. Barrados:** The way the system works, yes, the people who enter in that manner must be qualified, but they are given a priority status. That means that no one else is considered. If there is a vacancy, the people on the priority lists get the first call on those positions. They are at the head of the line.

The proposed change in the legislation allows ministers' exempt staff to compete in internal competitions. Therefore, they have an advantage in the sense that they are allowed in the internal processes as opposed to coming in from outside, but they are no longer at the head of the line. They are part of the group that must compete.

**Senator Zimmer:** Therefore, they must compete equally or else the priority status is taken away?

**Ms. Barrados:** That is right.

d'administrateur général. L'idée, c'est d'établir un mécanisme permettant au gouverneur en conseil de nommer les titulaires de ces postes de niveau supérieur.

Personne ne souhaite que cette procédure s'applique au sein d'un ministère, mais c'est justement cela que prévoit cette disposition. Pour moi, ce changement présente une menace pour l'application du principe du mérite aux termes de la LEFP.

**Le sénateur Andreychuk :** Quand vous dites que ce processus est en cours depuis longtemps, que voulez-vous dire au juste? Est-ce qu'il est en cours depuis 10 ans, depuis 20 ans, ou depuis 50 ans?

**Mme Barrados :** Il faudra que je vous fasse parvenir la réponse. Cela fait au moins 10 ans, mais il faudra que je vous confirme la durée exacte.

**Le sénateur Zimmer :** Je vous remercie de votre présence ce matin. J'ai une question à poser au sujet des mouvements de personnel entre la fonction publique et les cabinets de ministres, dont les employés font partie du personnel exclu.

J'ai eu la chance de travailler avec le ministre de la Défense nationale pendant les années 1970. Après sept ans, on m'a justement offert cette possibilité. Je n'ai pas accepté. Je suis retourné à Winnipeg pour y travailler.

Je ne suis pas sûr que les règles soient les mêmes, évidemment, mais je me souviens de deux ou trois d'entre elles. La première règle voulait que le personnel exclu soit affecté au cabinet du ministre pendant au moins trois ans. La seconde règle voulait que de tels employés aient les qualifications requises pour occuper les postes en question. Ces conditions existent-elles toujours? Pour moi, le point essentiel est la nécessité d'avoir au moins les mêmes qualifications.

Voici mon autre question : si l'on observait cette règle, le titulaire pourrait-il conserver son poste, même si cette possibilité n'existait plus?

**Mme Barrados :** D'après la façon dont fonctionne ce système, les personnes qui obtiennent ces postes de cette façon doivent avoir les qualités requises, mais ils ont un statut prioritaire. Cela veut donc dire que la candidature d'aucune autre personne n'est examinée. S'il y a une vacance, les personnes dont le nom se trouve sur la liste de priorité sont les premières à pouvoir accéder à ces postes. Elles sont en tête de liste.

Le changement que propose le projet de loi permet au personnel exclu des ministres de participer aux concours internes. Par conséquent, ils ont un avantage en ce sens qu'ils peuvent participer au processus interne plutôt que d'être considérés comme des personnes extérieures à la fonction publique, bien qu'ils ne soient plus en tête de liste. Ils font partie du groupe de personnes qui doivent se concurrencer l'une l'autre.

**Le sénateur Zimmer :** Par conséquent, il faut bien qu'ils soient sur un pied d'égalité avec les autres au niveau du concours, sinon leur statut prioritaire disparaît, n'est-ce pas?

**Mme Barrados :** C'est exact.



**The Chairman:** When I introduced you, I stated that you were confirmed as President of the Public Service Commission of Canada, effective May 21, 2004, by Parliament.

For purposes of this committee and for the record, I would like you to define your position and your powers for us. It seems to me that you are like an officer of Parliament: you have certain executive duties because you are in charge of staffing authority for the Public Service and yet you carry an oversight role, which other agents of Parliament do. Therefore, your position is different from many other officials who have come before us.

For purposes of the committee and the record, please define what your powers, authority and role are.

**Ms. Barrados:** We are a highly unique organization. When I first came to the Public Service Commission of Canada, we spent some time trying to understand the position where we stood vis-à-vis the others.

As you know, I come from the Office of the Auditor General, and I am familiar with the powers of same. This question is an obvious one of where we sit in relationship to the powers of the Auditor General.

We have an oversight responsibility. We have a clear link with Parliament, and that link is through the process of nomination of the president. For me to be nominated, I am subject to review by both Houses, and I must obtain a vote in both Houses. Hence, my request for the amendment would bring the position into line with the others. For the person who succeeds me, it would be nice to have consultation with House leaders. Otherwise, it is a tough process to go through.

The difference between us and others such as the Information Commissioner, Privacy Commissioner and the Auditor General is that we hold an executive authority.

**The Chairman:** Is that as a result of the staffing component?

**Ms. Barrados:** We hold the authority to staff. Under Bill C-2, that regime is now different than what it has been in the past.

The last change to PSEA made us more parliamentary but also suggested delegation. We now operate a delegated model. We do not do as much of the work — hardly any of it, actually — that we did in the past. That change made us more parliamentary. We still hold the authority, but we run a delegated system. No other department is similar to us.

**Le président :** Quand je vous ai présentée tout à l'heure, j'ai dit que le Parlement vous a confirmée dans votre poste de présidente de la Commission de la fonction publique du Canada à compter du 21 mai 2004.

Pour la gouverne des membres du comité et pour les fins du compte rendu, je voudrais que vous nous définissiez les attributions de votre poste et les pouvoirs qui vous sont conférés. Il semble que vous êtes comme un haut fonctionnaire du Parlement : vous avez certaines fonctions de direction, étant donné que vous êtes la responsable de l'organisation chargée de la dotation des postes au sein de la fonction publique, mais en même temps vous avez un rôle de surveillance, comme d'autres hauts fonctionnaires du Parlement. Par conséquent, votre situation est différente de celle de bon nombre d'autres agents ou fonctionnaires qui ont comparu devant le comité.

Donc, pour la gouverne des membres du comité et les fins du compte rendu, veuillez définir vos pouvoirs, l'étendue de votre autorité et votre rôle.

**Mme Barrados :** Nous sommes une organisation tout à fait unique. Quand je suis entrée en fonction à la Commission de la fonction publique du Canada, nous avons passé un certain temps à essayer de comprendre notre situation, par rapport aux autres.

Comme vous le savez, j'ai travaillé auparavant au Bureau du vérificateur général, et je connais bien ses pouvoirs. C'est une question qu'il est naturel de se poser, c'est-à-dire comment nous nous situons par rapport aux pouvoirs du vérificateur général.

D'une part, nous avons parmi nos responsabilités celle de la surveillance. Nos liens avec le Parlement sont clairs, et ce par l'entremise du processus de nomination du président. S'agissant de ma nomination, elle devait être examinée par les deux Chambres, et faire l'objet d'un vote dans les deux Chambres. Par conséquent, l'amendement que je demande permettrait de faire en sorte que ce poste soit sur un pied d'égalité avec les autres. Il serait bon que mon successeur puisse tenir des consultations avec les leaders à la Chambre. Sinon, c'est un processus qui peut être pénible.

La différence entre nous et les autres — c'est-à-dire le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée et le vérificateur général — c'est que nous détenons des pouvoirs d'exécution.

**Le président :** Est-ce en raison de vos responsabilités en matière de dotation?

**Mme Barrados :** Nous détenons le pouvoir de doter les postes. En vertu du projet de loi C-2, ce régime sera différent, par rapport à ce qu'il a été par le passé.

La dernière modification apportée à la LEFP a fait de nous un organisme plus parlementaire mais a également prévu un système de délégation. À présent nous appliquons un modèle de délégation. Par conséquent, nous ne nous acquittons pas d'autant de tâches qu'auparavant — en réalité, très peu — par rapport au passé. Ce changement nous a transformés en une

Some of the new agents supporting Parliament are given order powers. Therefore, there is less of a clear distinction between those who support Parliament and have no order powers and those who do not support but have order powers. Our department is unique in that we hold the executive authority.

**The Chairman:** Would you say your department's main role is oversight?

**Ms. Barrados:** The thrust in the new legislation and the reform in the Public Service Employment Act is more towards an oversight body.

As I said, through both the appointment process and the expectation that we complete audits for Parliament, that change has shifted the balance in our conduct. As part of the transition and the work we do, we still have a service component. The big difference between what was practiced in the past and what is practiced now is that it is entirely discretionary. In the past, one used to be required to come to the Public Service Commission. Now one is not required to do that. In my mind, that change is the spirit of operating this delegated model.

The tradition behind why the Public Service Commission possesses authority is the long-standing worry about political interference and patronage. It has been like that for the last hundred years.

**The Chairman:** Another major difference between you and the others is that PSC reports are tabled in Parliament through a minister.

**Ms. Barrados:** That is right. This is one of the other amendments I suggested. At the time the PSEA was amended, a clause was added to allow direct reports. There is a lot around the annual report in terms of process and notice, but then a clause was added that stated the PSC can report directly to Parliament under circumstances I felt were important and if there was an urgency in the time.

**The Chairman:** You said a clause was added. By whom, when and where was this clause added?

**Ms. Barrados:** That clause was added when the Public Service Employment Act was amended as part of the Public Service Modernization Act passed in November 2003.

Everyone took that to mean a direct tabling — members I talked with, myself, the people I briefed and even the Minister of Heritage. When I exercised that amendment once the law came

organisation de type davantage parlementaire. Nous détenons toujours les pouvoirs, mais nous appliquons un système de délégation. Aucun autre ministère n'est semblable à nous.

Certains des nouveaux agents qui appuient le Parlement se sont vu conférer le pouvoir de rendre une ordonnance. En conséquence, la distinction est moins claire entre les organismes qui appuient le Parlement sans avoir le pouvoir de rendre une ordonnance, et ceux qui appuient le Parlement mais détiennent effectivement ce pouvoir. Notre ministère est unique en ce sens que c'est nous avons la capacité d'exécution.

**Le président :** Diriez-vous que la tâche principale de votre ministère est celle de la surveillance?

**Mme Barrados :** La nouvelle loi et les modifications apportées à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique font que l'accent est davantage mis sur notre rôle de surveillance.

Comme je vous l'ai déjà dit, en raison du processus de nomination et du fait que nous sommes maintenant censés effectuer des vérifications complètes à l'intention du Parlement, cette modification a changé l'équilibre en ce qui concerne notre façon de faire les choses. Dans le contexte de cette transition et des tâches que nous accomplissons, nous continuons à assurer certains services. La grande différence entre ce qui se faisait autrement et ce qui se fait maintenant, c'est que ces services sont entièrement facultatifs. Par le passé, il fallait absolument passer par la Commission de la fonction publique. À présent, personne n'est obligé de le faire. À mon sens, ce changement reflète l'esprit de ce modèle de délégation que nous appliquons maintenant.

La tradition sous-jacente aux pouvoirs de la Commission de la fonction publique est cette inquiétude de longue date concernant la possibilité d'ingérence politique et de favoritisme. Il en est ainsi depuis 100 ans.

**Le président :** Une autre grande différence entre vous et les autres, c'est que les rapports de la CFP sont déposés devant le Parlement par l'entremise d'un ministre.

**Mme Barrados :** C'est exact. Cela rejoint l'un des autres amendements que vous proposez. Au moment où on a apporté des modifications à la LEFP, un article a été ajouté pour permettre le dépôt direct de rapports de ce genre. Il y a déjà beaucoup de dispositions relatives au rapport annuel qui porte sur le processus proprement dit et l'avis à donner, mais un article a ensuite été ajouté pour prévoir que la CFP fasse rapport directement au Parlement dans certaines conditions que je jugeais importantes, et surtout face à une situation urgent.

**Le président :** Vous dites qu'un article a été ajouté à la loi. Par qui, quand et où cet article-là a-t-il été ajouté?

**Mme Barrados :** Il a été ajouté au moment où l'on a apporté des modifications à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, dans le cadre de l'étude de la Loi sur la modernisation de la fonction publique adoptée en novembre 2003.

Tout le monde supposait que cela voulait dire que la CFP pourrait déposer directement ses rapports devant le Parlement — les députés à qui j'en ai parlé, moi-même, les personnes à qui j'ai



into force, it was the absence of the particular words that allowed it not to occur. In fact, the same drafting error was made in Bill C-2.

That was corrected in the clause-by-clause for one of the other acts; I believe it was in the Lobbyist Registration Act. In my view, it was a drafting error.

**The Chairman:** There was some confusion in the dual roles.

**Senator Joyal:** Ms. Barrados, I would like to put the issue in a broader context.

The specialized professional media is obsessed with the capacity of the Public Service Commission to recruit among the younger generation. There is concern about replacing the large number of baby boomers who will take their retirement leave after having completed their years in the public service.

What kind of initiative are you contemplating to address that issue in the context of indirect impact or unintended consequences of the good objectives of this bill on your operation generally?

**Ms. Barrados:** There are many features of this bill that fit very much with the changes that were put into the Public Service Employment Act. I feel that the approach that we have taken to run a delegated model, to run an accountability system, to provide good robust reporting to Parliament, is all in the spirit of this proposed legislation. The amendments that I am putting forward are looking to make it easier for me to do my job in the spirit of that legislation.

Regarding your question about difficulties recruiting young people, I am releasing my annual report on October 3, and we are presenting some of the numbers in there about the interest that Canadians have in public service. What I am seeing is that there is a high and continuing strong interest on the part of young people to get positions in the public service. We have very large numbers of applications. My problem is not that I do not get applications; it is that I have so many applications and I have to treat them fairly.

Our challenge in the public service is what do we do with the young people when we get them in; how do we develop and grow them? I think we are facing a challenge on the top ends of the bureaucracy, where everyone is about the same age and getting close to retirement. Therefore, I would cast it a little differently.

**Senator Joyal:** What are you doing to address that upper crust of the pyramid; those levels of responsibility that normally have the capacity to resource through experience and long-standing service in the public service?

expliqué les changements, et même le ministre de Patrimoine canadien avaient cette interprétation. Mais quand j'ai décidé d'exercer le pouvoir que me conférerait cet amendement, après l'entrée en vigueur de la loi, j'ai constaté que c'est l'absence même de certains mots qui rendait cela impossible. De fait, la même erreur de rédaction a été commise dans le projet de loi C-2.

Cette erreur a été corrigée à l'étape de l'examen article par article d'une des autres lois; je pense qu'il s'agissait de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. À mon avis, c'était une simple erreur de rédaction.

**Le président :** Ce double rôle avait entraîné une certaine confusion.

**Le sénateur Joyal :** Madame Barrados, je voudrais essayer de voir ces questions dans un contexte plus général.

Les médias professionnels spécialisés sont obsédés par la capacité de la Commission de la fonction publique de recruter des jeunes. Il semble y avoir certaines inquiétudes concernant le remplacement du grand nombre de baby-boomers qui prendront leur retraite au terme de leur carrière dans la fonction publique.

Quelles initiatives envisagez-vous de prendre en vue de contrer cette difficulté, dans un contexte où vous êtes susceptibles de subir les conséquences indirectes ou involontaires des objectifs positifs de ce projet de loi pour vos activités en général?

**Mme Barrados :** De nombreux éléments du projet de loi cadrent parfaitement avec les modifications apportées à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. À mon sens, l'approche consistant à appliquer un modèle de délégation, à établir un régime de responsabilisation, et à prévoir un système robuste de rapports au Parlement cadre tout à fait avec l'esprit du projet de loi C-2. Les amendements que je propose visent à faciliter le travail de la Commission, tout en respectant l'esprit de la loi.

En réponse à votre question sur les difficultés que présente le recrutement des jeunes, je vais publier mon rapport annuel le 3 octobre, et ce rapport présentera des statistiques sur l'intérêt que portent les Canadiens à la fonction publique. Ce que je constate, c'est que les jeunes continuent à s'intéresser vivement à la fonction publique et briguent toujours des postes de fonctionnaires. Nous recevons un très grand nombre de demandes. Ce n'est pas le manque de demandes qui pose problème; c'est plutôt le grand nombre de demandes que je reçois et la nécessité d'être équitable envers tout le monde.

Le défi que nous avons à relever dans la fonction publique est celui de savoir que faire des jeunes une fois que nous les avons recrutés; comment leur permettre de se perfectionner et de s'épanouir? Nous avons un certain nombre de difficultés au haut de la pyramide bureaucratique, où les titulaires ont tous à peu près le même âge et approchent de l'âge de la retraite. Par conséquent, je dirais que la nature du problème est légèrement différente.

**Le sénateur Joyal :** Qu'allez-vous donc faire à l'égard de la pointe de la pyramide — c'est-à-dire les postes de responsabilité qui sont normalement dotés par des fonctionnaires expérimentés ayant de longs états de service dans la fonction publique?

**Ms. Barrados:** This is where the changes in the Public Service Employment Act have shifted the responsibilities. It is for the employer, the government, to do its planning and define its needs. I do not view that as my role. Part of my arm that is still available is that once those needs are defined, we will help them find the people.

We are doing research in terms of how to modernize our processes and how to reach them. We will be there to provide those tools, but it is not our job to define the need or to do the training development. It is more my job to make it possible to do it in the spirit of what the PSCA says and then report back to you as to how well we are doing.

**Senator Joyal:** You cannot explain to us in greater detail how you will be addressing the private sector on those grounds. If I understand that you will have such an important need at that level, you cannot promote people in those positions that do not have the capacity, as much as you are able to identify and pronounce on their capacity. You will have to go to the private sector; and there you will face the challenge of addressing the possible perception that there is a different context for those people to operate within the public service and the capacity for you to attract them.

How will you tackle that issue?

**Ms. Barrados:** There is no doubt that the public service is different than work in the private sector. From my days at the AG and my work in the Public Service Commission of Canada, that is very evident. There are many more responsibilities and accountabilities in the public service than people in the private sector.

We have had a number of discussions with some of my colleagues about how to help facilitate this move from private sector to public sector. It has not always been easy because the contexts are so different. The challenge for the public service is along the lines of what you said, which is we have traditionally grown our people in; we get them at entry and grow them up. We are now reaching a point where we can no longer do that. The Clerk of the Privy Council is very seized by this. He sees this as one of his priorities.

**Senator Joyal:** Can you give us an idea of what will be the volume or the numbers roughly in proportion to the number of the retreats versus the need you have to fill those positions?

**Ms. Barrados:** I can give you an example. We run a post-secondary recruitment program. We had 35,000 applications last year, 17,000 people, because some went to more than one stream,

**Mme Barrados :** C'est là que les modifications apportées à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique ont changé les responsabilités. C'est à l'employeur, c'est-à-dire le gouvernement, de faire sa planification et de bien définir ses besoins. En ce qui me concerne, ce n'est pas mon rôle. L'un des services qui est encore disponible chez nous consiste à aider le gouvernement à trouver des candidats, une fois que les besoins sont bien définis.

À l'heure actuelle, nous faisons des recherches sur la façon de moderniser nos procédures et de mieux rejoindre cette population. Nous serons toujours à la disposition du gouvernement pour fournir des outils, mais il ne nous appartient pas de définir les besoins ou d'élaborer des cours de perfectionnement. Ma responsabilité consiste plutôt à faciliter l'atteinte de ces objectifs-là, tout en respectant l'esprit de la LEFP, et de vous faire rapport ensuite sur le degré de succès de vos initiatives.

**Le sénateur Joyal :** Mais vous n'êtes pas en mesure de nous expliquer en détail quelle sera votre démarche vis-à-vis du secteur privé dans ce contexte. Si je vous ai bien compris, vous aurez des besoins importants à ce niveau, et vous ne pouvez pas nommer à ces postes des personnes qui n'ont pas les capacités requises, même si vous êtes en mesure de définir et d'évaluer ces capacités. Vous serez bien obligé de vous adresser au secteur privé, et là vous risquez de vous heurter à la perception selon laquelle le contexte dans lequel ces personnes devraient s'acquitter de leurs responsabilités au sein de la fonction publique est différent, si bien que votre capacité de les attirer est également changée.

Qu'allez-vous donc faire pour régler ce problème-là?

**Mme Barrados :** Il ne fait aucun doute que la fonction publique est différente par rapport au genre de travail qui se fait dans le secteur privé. Mon expérience au Bureau du vérificateur général et mon travail à la Commission de la fonction publique du Canada m'ont clairement fait comprendre cette réalité-là. Pour ceux qui travaillent dans la fonction publique, les responsabilités et obligations sont beaucoup plus nombreuses que dans le secteur privé.

Nous avons eu plusieurs discussions avec certains collègues concernant les moyens à prendre pour faciliter ce mouvement vers le secteur public. Cela n'a pas toujours été facile étant donné que les contextes sont très différents. Pour la fonction publique, le problème actuel est celui que vous décrivez, à savoir que nous avons toujours préparé les gens de l'intérieur de la fonction publique; nous les prenons en charge dès leur entrée en fonction et nous les formons progressivement. Mais nous arrivons à un point où ce ne sera plus possible. Le greffier du Conseil privé est tout à fait préoccupé par la situation. Il s'agit d'une de ses grandes priorités.

**Le sénateur Joyal :** Pourriez-vous nous dire de quel volume il s'agira approximativement — c'est-à-dire le nombre de départs par rapport au nombre de postes que vous aurez à doter?

**Mme Barrados :** Je peux vous donner un exemple. Nous exécutons un programme de recrutement postsecondaire. L'an dernier, nous avons reçu 35 000 demandes de la part de



we hired 550 of them. Those are the kinds of volumes I am looking at.

When you come to the specialty jobs, that is a different thing. Then you do not get these high volumes.

**Senator Joyal:** That is what I wanted to ask you. There is the perception that there is a large need for auditors because of all those new positions all over the departments. Can you explain the impact of that need or the description of that need in the system?

**Ms. Barrados:** There is no doubt we are having an issue with building up the audit capacity. I am experiencing that myself. It is a specialized skill. By the time you get an audit report, you want to make sure it is done to standard and it is correct.

I am finding that I do not have any difficulty on the entry levels. I have more difficulty with the higher levels because I am competing with the Auditor General and the internal auditors. I have concluded we have to do more training of our own.

**Senator Joyal:** There could be a delay in the implementation of the objectives of that reform in the context of the need for the proper staffing at that level, is that correct?

**Ms. Barrados:** A comment on my own experience is that I cannot deliver the number of audits that I would like to deliver to Parliament at the speed I would like to because I do not have the capacity in the audit group. I have to build and create that capacity because I do not want to go forward with things that are not complete and accurate.

**Senator Joyal:** That is for your service per se.

**Ms. Barrados:** That is for the Public Service Commission of Canada and our oversight responsibility on the human resource management, staffing and recruitment; it is for that section of the audit. I believe that the others are having similar problems because we tend to take from one another and that does not help.

**Senator Joyal:** Are you aware of similar needs in other levels or in other sectors of the public service in Canada?

**Ms. Barrados:** Again, the same if you are still talking about the audit.

**Senator Joyal:** I took the audit as being one key.

**Ms. Barrados:** There are issues in terms of recruiting the internal audits because provisions in Bill C-2 raise the requirement for internal audit. There are also provisions in

17 000 personnes — certaines d'entre elles étaient intéressées par plusieurs filières — et nous en avons engagé 550. Voilà le genre de volumes dont il s'agit.

Quant aux postes spécialisés, la situation est différente. Là on n'a pas un volume aussi élevé.

**Le sénateur Joyal :** C'est ça que je voulais. Certains ont l'impression qu'il faut beaucoup de vérificateurs, étant donné tous les nouveaux postes qui ont été créés dans l'ensemble des ministères. Pourriez-vous m'expliquer l'impact de ce besoin ou du moins me décrire ce besoin au sein du système?

**Mme Barrados :** Il ne fait aucun doute que nous avons du mal à renforcer notre capacité de vérification. Moi-même je me suis heurtée à ces difficultés. C'est une compétence spécialisée. Quand on reçoit un rapport de vérification, on veut avoir la garantie qu'il respecte les normes et qu'il est exact.

D'après ce que j'ai pu constater, les niveaux d'entrée ne posent pas de problème. La difficulté se situe davantage aux niveaux plus élevés, car là je suis en concurrence avec le Bureau du vérificateur général et les vérificateurs internes. J'ai donc conclu que nous devons nous-mêmes dispenser plus de cours de formation.

**Le sénateur Joyal :** Ai-je raison de penser que l'atteinte des objectifs de cette réforme pourrait être retardée en raison de la nécessité d'assurer la bonne dotation des postes à ce niveau?

**Mme Barrados :** Si je me fonde sur ma propre expérience, je peux vous dire que je ne suis pas en mesure de faire effectuer le nombre de vérifications que je voudrais pouvoir présenter au Parlement, à la vitesse qui me convient, car je n'ai tout simplement pas la capacité requise au sein du groupe de la vérification. Il faut que je développe ou que je crée cette capacité, parce que je ne veux pas présenter des rapports incomplets et inexacts.

**Le sénateur Joyal :** Là vous parlez de votre propre service.

**Mme Barrados :** Je parle de la Commission de la fonction publique du Canada et notamment de notre responsabilité de surveillance et de contrôle en matière de gestion des ressources humaines, de dotation des postes et de recrutement; c'est cette partie de la vérification qui pose problème pour le moment. Je pense que d'autres connaissent des difficultés semblables, car nous avons tendance à prendre des gens les uns des autres, ce qui n'aide certainement pas.

**Le sénateur Joyal :** Êtes-vous au courant de besoins semblables à d'autres niveaux ou dans d'autres secteurs de la fonction publique du Canada?

**Mme Barrados :** Eh bien, les besoins sont les mêmes, si vous parlez toujours de la fonction de vérification.

**Le sénateur Joyal :** J'avais compris que la vérification était l'une des fonctions clés.

**Mme Barrados :** Il y a aussi des problèmes au niveau du recrutement des vérificateurs internes, car certaines dispositions du projet de loi C-2 prévoient des exigences plus rigoureuses en ce

terms of deputy-direct accountability. To do those things, you have to know your management systems are working well, so there is pressure on the internal audit side.

The Auditor General has her pressures to get people, although she is an attractive place to work. I am finding I cannot bring in people as fast as I would like. I run a lot of competitions and I get a lot of people applying, but to get all the characteristics and attributes I am looking for is difficult.

**Senator Joyal:** Is there a report or up-to-date assessment of the overall needs in the system? If the objectives of this bill are to be implemented in a rather fast and effective manner, as everyone expects, the day the legislation is enacted you become accountable for the results. If there is a need for additional human resources, we should know that now we do not create expectations that will not be met in the future months or years based on the objective of this bill.

**Ms. Barrados:** That is a good question and that is what I would expect the employer to be doing in terms of providing the estimates of the kind of resources and capacity that would be required and how they plan to go about meeting them. The Public Service Commission of Canada is the instrument that will try to facilitate them getting there, but it is for the employer to define the need.

**Senator Joyal:** Did you receive any specific request in terms of numbers and description of levels of experience?

**Ms. Barrados:** Associated with this bill, no, I have not.

**Senator Joyal:** You did your own house evaluation to be sure that you were able to, but do you have the information about the overall need of the public service in relation to this bill?

**Ms. Barrados:** No, I do not. I have had conversations with the Comptroller General, who is looking for auditors, and we have also done work on the financial officer side to support those particular streams of recruitment, but I have not seen anything that suggests the HR impact of this bill.

**Senator Joyal:** Who would have that? Would it be the Treasury Board?

**Ms. Barrados:** I would think it is the minister or the Public Service Human Resource Management Agency that is under his responsibility.

**Senator Joyal:** Maybe we will raise that issue with the Treasury Board.

qui concerne les vérifications internes. Il y a aussi un certain nombre de dispositions qui imposent aux sous-ministres d'assumer la responsabilité directe de certaines activités. Pour que ce soit possible, il faut avoir la certitude que ces systèmes de gestion fonctionnent bien, et par conséquent, il y a des pressions accrues du côté de la vérification interne.

La vérificatrice générale doit aussi s'assurer d'avoir un personnel suffisant même si les postes au Bureau du vérificateur général sont très prisés. Pour ma part, je constate que je n'arrive pas à recruter des gens aussi rapidement que je le voudrais. J'organise beaucoup de concours et je reçois beaucoup de demandes, mais il devient difficile de trouver des candidats qui possèdent toutes les qualités que je recherche.

**Le sénateur Joyal :** Existe-t-il un rapport ou une évaluation actualisée des besoins actuels au sein de toute l'administration fédérale? Si on veut que les objectifs de ce projet de loi soient atteints rapidement et efficacement, comme le prévoit tout le monde, dès la promulgation de cette loi, vous devrez répondre des résultats que vous obtiendrez. S'il faut des ressources humaines additionnelles, nous devrions le savoir dès maintenant pour éviter de créer des attentes liées aux objectifs du projet de loi qu'il ne sera tout simplement pas possible de remplir dans les mois ou les années qui viennent.

**Mme Barrados :** C'est une bonne question et je m'attends à ce que l'employeur assume cette responsabilité, pour ce qui est d'évaluer les ressources et les capacités qui seront requises et de définir un plan d'action en conséquence. La Commission de la fonction publique du Canada constitue l'instrument qui facilitera ce travail, mais il appartient d'abord et avant tout à l'employeur de définir les besoins.

**Le sénateur Joyal :** Avez-vous reçu des demandes précises du point de vue du nombre de postes et des niveaux d'expérience qui seront nécessaires?

**Mme Barrados :** Dans le contexte de ce projet de loi, non.

**Le sénateur Joyal :** Vous avez sûrement fait votre propre évaluation interne, pour être sûre d'être en mesure de vous y conformer, mais avez-vous des renseignements sur les besoins qui pourraient être créés dans l'ensemble de la fonction publique par suite de l'adoption de ce projet de loi?

**Mme Barrados :** Non. J'ai eu certaines discussions avec le contrôleur général, qui cherche des vérificateurs, et nous avons également déployé certains efforts du côté des agents financiers, afin d'être en mesure de soutenir les différentes activités de recrutement, mais je n'ai encore rien vu concernant les incidences du projet de loi sur les ressources humaines.

**Le sénateur Joyal :** Qui posséderait ce genre de formation? Serait-ce le Conseil du Trésor?

**Mme Barrados :** Je crois que ce serait le ministre, ou encore l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, qui relève de sa responsabilité.

**Le sénateur Joyal :** Dans ce cas, nous allons peut-être en parler avec les responsables du Conseil du Trésor.



**The Chairman:** They will be returning to the committee.

**Senator Joyal:** Maybe it would be wise to inform them that this is an issue we would like to review.

**The Chairman:** I believe they are aware of our proceedings and will be aware of your question and the response of Ms. Barrados.

**Senator Day:** We have been talking about audits and internal audits. An internal audit is a financial type audit, is it not?

**Ms. Barrados:** No, not necessarily.

**Senator Day:** The Comptroller General?

**Ms. Barrados:** The Comptroller General is responsible for the financial side but also for the management control framework, so that would be anything you might put under the ambit of financial or management controls. You would not be looking entirely at financial things but you could be looking at efficiency of processes. You could be looking at efficiency of delivery and could potentially be looking at human resources. It is a whole management control framework.

**Senator Day:** In regard to the internal audits that you talked about, you have people internally who look at what you are doing.

**Ms. Barrados:** That is right.

**Senator Day:** Then you are also talking about audits from your oversight point of view. Would you explain about those audits and your concern that those investigators and auditors should be protected?

**Ms. Barrados:** I have an internal audit group that looks at my own financial management control. They look at how well I am managing the place.

**Senator Day:** Are you talking about them?

**Ms. Barrados:** I am not talking about them because they actually are protected. They have protections for their working papers. I am talking about my group of auditors, who are doing the audits against the Public Service Employment Act that report to Parliament on how well things are going under the Public Service Employment Act and what we are doing to correct. For example, we have done a couple of audits on some of the small agencies, like the Military Police Complaints Commission and the RCMP Complaints Commission, the Privacy Commission. We did the audits, we effected the delegations and we impacted on their powers to exercise their management responsibilities. We did reports and we reported those to Parliament. Those are parliamentary audits. Those are my external audits. They are audits of the system outside of the Public Service Commission of Canada.

**Le président :** Ils vont justement comparaître de nouveau devant le comité.

**Le sénateur Joyal :** Il serait peut-être bon de leur faire part que nous aimerions examiner cette question avec eux.

**Le président :** Je crois savoir qu'ils sont au courant de nos délibérations et qu'ils pourront ainsi prendre connaissance de votre question et de la réponse donnée par Mme Barrados.

**Le sénateur Day :** Nous parlons beaucoup de vérifications et de vérifications internes. Une vérification interne est une vérification de type financier, n'est-ce pas?

**Mme Barrados :** Non, pas nécessairement.

**Le sénateur Day :** Et le contrôleur général?

**Mme Barrados :** Le contrôleur général a la responsabilité des questions financières, mais aussi du cadre de contrôle de la gestion, et cela comprend tout ce qui rentre dans la catégorie des contrôles de gestion ou financiers. C'est-à-dire que l'évaluation ne porterait pas uniquement sur des éléments financiers et pourrait donc tenir compte de l'efficacité des procédures, par exemple. Il pourrait s'agir d'évaluer l'efficacité de l'exécution et les ressources humaines également. Il s'agit d'un cadre de contrôle de la gestion qui forme un tout.

**Le sénateur Day :** S'agissant des vérifications internes dont vous avez parlé, vous avez des spécialistes à l'interne qui examinent vos activités.

**Mme Barrados :** C'est exact.

**Le sénateur Day :** Vous parlez aussi de vérifications du point de vue de votre rôle de surveillance et de contrôle. Pourriez-vous nous expliquer en quoi consistent ces vérifications et les raisons pour lesquelles vous estimez que les enquêteurs et vérificateurs devraient être protégés?

**Mme Barrados :** J'ai un groupe de vérification interne qui examine mes propres contrôles financiers et de gestion. Ce groupe est chargé de déterminer dans quelle mesure je gère bien la Commission.

**Le sénateur Day :** Parlez-vous d'eux?

**Mme Barrados :** Non, je ne parle pas d'eux parce qu'ils sont déjà protégés. Leurs documents de travail bénéficient déjà de certaines protections. Je parle plutôt de mon groupe de vérificateurs, c'est-à-dire ceux qui effectuent les vérifications de la conformité à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et qui sont donc chargés de faire rapport au Parlement sur l'application de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et les mesures que nous prenons pour corriger d'éventuels problèmes. Par exemple, nous avons mené des vérifications dans certains petits organismes, comme la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, la Commission des plaintes du public contre la GRC, et le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada. Nous avons effectué des vérifications, procédé à la délégation des pouvoirs et même modifié ces pouvoirs afin qu'ils puissent bien s'acquitter de leurs responsabilités en matière de gestion. Nous avons établi des rapports, rapports que nous avons déposés devant le Parlement.

**Senator Day:** Thank you, that is helpful. That term “audit” is used so broadly it is almost impossible to include and understand what you are talking about without a definition each time. That is an example of why the Auditor General’s role has expanded so significantly over the years.

Regarding your concern with respect to reporting to Parliament on an independent oversight, I felt that the Public Service Reform Act gave you that power. In fact, I am probably on record as interpreting that section to do just that, that you would not have to go through a minister, the Minister of Heritage, which is another issue. I felt that if there is something serious came up and you felt you should make a report during the year that you would be able to report directly.

**Ms. Barrados:** Everyone did, and the discussions I had during my confirmation hearings left me with that impression as well.

**Senator Day:** However, you say you thought that was a drafting error.

**Ms. Barrados:** Yes.

**Senator Day:** Are you getting advice from the Department of Justice on this? Why are you coming to that conclusion?

**Ms. Barrados:** I went to the clerk of the House and said I would like to table my report. She called the House lawyer and there were many discussions between my lawyers and their lawyers. The lawyers concluded that in the absence of the specific phrase, I had one of two choices; I could talk to the Minister of Heritage and say I want it tabled right away, or I could try to get the House leaders together and get them to agree and then they would go ahead.

I had an audit on the Canadian Space Agency, which I thought was important to get out because it demonstrated all kinds of problems and there is a process for naming a new head. They have not made much progress, but I thought it was important to have that out there while that kind of thing was going on. The Minister of Heritage tabled it for me right away. I thought given all the other things going on in the House, it probably was not a good use of my time or the House leaders’ time to have discussions on that issue unless I had a problem.

**Senator Day:** Do you mean to fight that issue?

Ce sont les vérifications parlementaires. Ce sont les vérifications externes que je dois effectuer. Il s’agit de vérifications du système en dehors de la Commission de la fonction publique du Canada.

**Le sénateur Day :** Merci. C’est bien utile. Ce terme « vérification » est utilisé dans tellement de contextes différents qu’il devient presque impossible de savoir de quoi on parle sans demander une définition à chaque fois. C’est une bonne illustration des raisons pour lesquelles il y a eu un tel élargissement du rôle du vérificateur général au fil des ans.

S’agissant de vos préoccupations relatives aux rapports que vous devez déposer devant le Parlement en raison de votre rôle de surveillance indépendante, je croyais que la Loi sur la modernisation de la fonction publique vous avait conféré ce pouvoir. D’ailleurs, j’ai sans doute déjà déclaré en public que, selon mon interprétation, l’article en question vous confère justement ce pouvoir — autrement dit, que vous n’êtes pas obligée de passer par un ministre, soit le ministre du Patrimoine canadien, ce qui pose également problème. Je me disais que s’il se produisait quelque chose de sérieux qui, d’après vous, mériterait que vous prépariez un rapport dans le courant de l’année, vous pourriez à ce moment-là faire rapport directement au Parlement.

**Mme Barrados :** C’est ce que pensait tout le monde, et c’est aussi l’impression que j’avais pendant les discussions qui se sont déroulées précédant la confirmation de ma nomination.

**Le sénateur Day :** Mais vous nous dites qu’à votre avis, c’était une erreur de rédaction.

**Mme Barrados :** Oui.

**Le sénateur Day :** Avez-vous demandé conseil au ministère de la Justice à ce sujet? Pourquoi avez-vous tiré cette conclusion-là?

**Mme Barrados :** Je me suis adressée au greffier de la Chambre en lui disant que je voudrais déposer mon rapport. Elle a appelé l’avocat à la Chambre des communes et il y a eu ensuite de nombreuses discussions entre mes avocats et leurs avocats. Ces derniers ont conclu qu’en l’absence d’un libellé précis m’autorisant à le faire, j’avais deux choix : je pourrais parler au ministère du Patrimoine et lui dire que je voulais que le rapport soit déposé immédiatement, ou encore, je pouvais demander aux leaders à la Chambre de se concerter et de s’entendre pour prendre les dispositions nécessaires.

Nous avons effectué une vérification au sujet de l’Agence spatiale canadienne, et j’étais d’avis que ce rapport devrait être déposé rapidement, étant donné qu’il faisait état de toutes sortes de difficultés et qu’un processus est actuellement en cours en vue de nommer un nouveau directeur. Il n’y a pas eu beaucoup de progrès sur ce plan-là, et j’estimais qu’il serait important que cette information soit diffusée pendant que ce processus était en cours. Le ministre du Patrimoine l’a donc déposé immédiatement. Étant donné tout ce qui se passait à la Chambre, je me disais qu’organiser une discussion sur la question avec les leaders à la Chambre ne correspondrait pas à une bonne utilisation de mon temps ni de celui des leaders, à moins que je ne sois vraiment face à un problème.

**Le sénateur Day :** Vous voulez dire si vous deviez vous battre pour que cela se fasse?



**Ms. Barrados:** That is right. I thought I would use these kinds of venues instead.

**Senator Day:** We appreciate you bringing this to our attention. On that particular situation, did you have occasion to try to file this report through the Speaker in the Senate?

**Ms. Barrados:** No. Should I have?

**Senator Day:** I am wondering. You would two options here. You went to the House of Commons and their lawyers said that you could not do it. There is another place.

**Ms. Barrados:** Good advice, senator. I should have talked to you.

**Senator Day:** We have a different lawyer and lawyers often disagree with one another.

Can we talk about exempt staff in ministers' offices for a short while? I am referring you to page 92 and your comments with respect to this expansion of individuals and people under the proposed amendment to the Public Service Employment Act, 127.1(1) which states, "The Governor-in-Council may appoint persons to the following positions and fix their remuneration..." At subclause 127.1(1)(c) it says, "... a deputy minister or deputy head."

Would these people, who have not gone through this merit and all the other rules that you have set up for hiring of people within the public service, be described in a similar manner? Would they be exempt staff?

**Ms. Barrados:** No. The exempt staff is the staff in ministers' offices. They are totally exempt from the applications of the Public Service Employment Act. They are not public servants in any way and there is a separate set of rules for dealing with essentially political staff.

Deputy ministers are not exempt staff, but Governor-in-Council appointments. They have the obligations, particularly for political involvement still under the Public Service Employment Act, but the Public Service Commission of Canada has no role in their appointment. This is a prime ministerial prerogative with the clerk.

**Senator Day:** We have a group of people who come in as advisers for the deputy ministers; this bill is proposing to do this. Has that ever been done before?

**Ms. Barrados:** The proposal that is in here is actually regularizing a situation that with which I was uncomfortable.

I am uncomfortable with the last bit of subclause (c). If there is an absence in a piece of legislation that says there is a position for an associate deputy minister, or a deputy minister, as was the case in the reorganization of HRDC, and all those other reorganizations, you do not have a piece of legislation that allows for those appointments. Then there has to be a piece of

**Mme Barrados :** C'est exact. J'ai préféré passer par la filière-là.

**Le sénateur Day :** Nous vous remercions d'avoir attiré notre attention là-dessus. Cette fois-là, avez-vous cherché à déposer votre rapport en passant par le Président du Sénat?

**Mme Barrados :** Non. Aurais-je dû le faire?

**Le sénateur Day :** Je me pose la question. Vous auriez deux options. Vous vous êtes adressée à la Chambre des communes et leurs avocats vous ont dit que ce n'était pas possible. Mais il y a l'autre endroit.

**Mme Barrados :** C'est un bon conseil que vous me donnez, sénateur. J'aurais dû vous en parler.

**Le sénateur Day :** Nous avons un avocat différent et les avocats sont souvent en désaccord.

Pourrions-nous aborder brièvement la question du personnel exclu des cabinets de ministres? Je vous renvoie à la page 92 et j'ai à l'esprit vos commentaires sur l'élargissement du champ d'application de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et sur l'amendement proposé au paragraphe 127.1(1) de cette loi qui prévoit que « Le gouverneur en conseil peut nommer les titulaires des postes ci-après et fixer leur traitement [...] » L'alinéa 127.1(1)c) précise que ces postes peuvent comprendre ceux « [...] d'un sous-ministre ou d'un administrateur général ».

De telles personnes, à qui l'on n'a pas appliqué le principe du mérite et toutes les autres règles que vous avez établies pour le recrutement des fonctionnaires, pourrait-on les décrire de la même façon — c'est-à-dire, s'agirait-il de personnel exclu?

**Mme Barrados :** Non. Le personnel exclu désigne le personnel des cabinets de ministres. Ces employés sont soustraits à l'application de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Ils n'ont aucunement le statut de fonctionnaire et des règles distinctes visent les employés politiques.

Les sous-ministres ne font pas partie du personnel exclu, puisqu'ils sont nommés par le gouverneur en conseil. Ils ont certaines obligations, notamment en ce qui concerne leur participation à des activités politiques, en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, mais leur nomination ne relève aucunement de la Commission de la fonction publique du Canada. Il s'agit d'une prérogative du premier ministre, de concert avec le greffier.

**Le sénateur Day :** Donc nous parlons de personnes agissant à titre de conseiller spécial auprès d'un sous-ministre; ce projet de loi propose de les inclure. Est-ce que cela s'est déjà fait par le passé?

**Mme Barrados :** En réalité, cette proposition vise à régulariser une situation qui me mettait mal à l'aise.

La dernière partie de l'alinéa c) me met mal à l'aise. S'il manque quelque chose dans une loi à l'égard de postes de sous-ministres délégués ou de sous-ministres à doter, comme cela s'est produit lors de la réorganisation de DRHC, et de tous ces autres organismes, eh bien, aucune loi ne permet de procéder à ces nominations. Mais il y a bien une loi qui s'applique dans ce

legislation that is used and it is the Public Service Employment Act. The only way that can be done is if the Public Service Commission of Canada agrees to exempt from the applications of the act except for the political activity parts.

I was uncomfortable with that, because I assumed they were meritorious appointments and if I am exempting, people on the Hill could ask me: You exempted them: Did you think they were meritorious?

I did not want to have that kind of conversation. I think this route is better. This proposal regularizes something we had worked out to facilitate it. I have no problem with the proposal.

I have a problem with making it too broad, though, because this then puts prime ministerial and clerk prerogative potentially right into the public service. That is counter to the Public Service Employment Act and what it is all about.

**Senator Cowan:** Do I understand you to say that proposed sections 127.1(1)(a) and 127.1(1)(b) simply clarify the current situation?

**Ms. Barrados:** That is right.

**Senator Cowan:** While you are uncomfortable with it, it is not a change; is that correct?

**Ms. Barrados:** I am okay with it because I am no longer being asked to exempt them. I am fine with this.

**Senator Cowan:** Before this, you would have to exempt them?

**Ms. Barrados:** Yes, and I am uncomfortable with that.

**Senator Cowan:** However, you think it goes too far when we get to 127.1(1)(c)?

**Ms. Barrados:** That is right.

**Senator Zimmer:** Ms. Barrados, when you say they may not be meritorious, my understanding is that one reason staff were exempted and allowed to move into the public service was because in a government situation, in a minister's office, there is the risk of being defeated. I think to counter that they allowed these staff to be exempted. However, coming back the other way, you said meritorious in a deputy minister's position, do they not still need the appropriate qualifications before they accept them?

contexte, et c'est la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Et pour ce que cela puisse se faire, la Commission de la fonction publique du Canada doit accepter de soustraire ces personnes à l'application de la loi en question, sauf en ce qui concerne la participation aux activités politiques.

Cette situation me mettait mal à l'aise, car je tenais pour acquis que ces nominations étaient fondées sur le principe du mérite et si j'accepte de faire des exceptions, les gens sur la Colline pourraient très bien me dire : Vous avez fait une exception pour ces personnes; à votre avis, leurs nominations étaient-elles fondées sur le principe du mérite?

Je ne voulais pas être obligée de participer à ce genre de discussion. Je trouve que cette solution-là est préférable. Cette proposition régularise la situation par rapport à l'accommodement que nous avions trouvé pour permettre que ces nominations puissent se faire. Je n'ai donc aucune objection à ce qui est proposé.

Par contre, je ne souhaite pas que son application soit trop large, car à ce moment-là, la prérogative du premier ministre et du greffier pourrait potentiellement s'appliquer à un poste au sein de la fonction publique. Voilà qui serait contraire à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et à l'objet même de cette dernière.

**Le sénateur Cowan :** Donc, si j'ai bien compris les alinéas 127.1(1)(a) et 127.1(1)(b) ne font que clarifier la situation actuelle?

**Mme Barrados :** C'est exact.

**Le sénateur Cowan :** Donc, même si cela vous met mal à l'aise, il ne s'agit pas d'un changement; c'est bien ça?

**Mme Barrados :** Je suis prête à l'accepter parce qu'on ne me demande plus de soustraire certaines personnes à l'application de la loi. C'est donc acceptable en ce qui me concerne.

**Le sénateur Cowan :** Avant cela, vous étiez obligée de les soustraire à l'application de la loi?

**Mme Barrados :** Oui, et cela me met mal à l'aise.

**Le sénateur Cowan :** Par contre, vous estimez que l'alinéa 127.1(1)(c) va un peu trop loin?

**Mme Barrados :** C'est exact.

**Le sénateur Zimmer :** Madame Barrados, vous dites que ces nominations peuvent ne pas être fondées sur le principe du mérite, mais si j'ai bien compris, si on a décidé d'exclure ces employés et de leur permettre ensuite de passer dans la fonction publique, c'est parce que quand on travaille au cabinet d'un ministre, il y a toujours la possibilité que le ministre ne soit pas réélu. Afin de compenser ces difficultés, ils ont permis à ces employés d'être exclus. Mais pour en revenir à l'autre question, vous avez dit que les nominations de sous-ministres peuvent ne pas être fondées sur le principe du mérite, mais n'est-il pas vrai que les titulaires doivent tout de même posséder toutes les qualités requises avant qu'on accepte de les nommer?



**Ms. Barrados:** Yes, but it is a question of who is making the decisions about what is appropriate. In the case of deputies, it is the Prime Minister and the clerk. If we do not have this kind of provision, it was me exempting them from that process and I would like to keep the responsibility clearly with them.

The other thing I am nervous about with the exempt staff side is that we have tightened up the exempt staff in terms of their ability to come back into the public service. We still have some advantage. We have put in all kinds of restrictions as to what can and cannot be done with lobbying. There was some difficulty getting people to take those positions. I have a concern that we have more public servants going into that area, and that is totally unmonitored. For me this is a big risk. I suggest an amendment to take care of that, because we do it all on one side and we do not do it on the other side.

**Senator Zimmer:** You say in the amendment you propose, section 35.4(2) to be added to clause 101 on page 91 of Bill C-2:

...employee's ability to perform his or her duties in a politically impartial manner will not be impaired or perceived to be impaired upon his or her return to the public service.

It is a tough call to make on employees going to the public service because you will need to judge employees based on their current activity. You are taking a bit of a risk, but it is your best judgment. I think that is the only way you can judge it.

My real question is: On the way back, if, while an employee is in the minister's office, the employee becomes extremely political, what will you do if the employee wants to come back into the public service and that employee has violated those concepts of arrangements?

**Ms. Barrados:** We have the same kind of provisions in the Public Service Employment Act for allowing people to run for political office. It is a highly political activity. The current regime is that public servants must obtain permission from the Public Service Commission of Canada to run for political office. Such permission is granted most of the time. In some cases, permission is not granted, and it has a lot to do with the position an employee leaves and the kind of position the employee goes back to.

That is the nature of the discussion. Situations where we have not granted leave are when an individual has worked out an arrangement with the department to have a different kind of job that is inside the organization, the employee does not have a public profile, the employee does not have a public presence, yet the employee meets the department's requirements. Then we say it is all right.

**Mme Barrados :** Oui, mais il s'agit de savoir qui prend la décision sur ce qui est approprié ou non. Pour les sous-ministres, cette décision appartient au premier ministre et au greffier. En l'absence de cette disposition, c'était à moi de les exempter, alors que je préfère que la responsabilité continue à relever directement d'eux.

L'autre chose qui m'inquiète en ce qui concerne le personnel exclu, c'est que nous avons resserré les règles visant cette catégorie de personnel en ce qui concerne la possibilité de réintégrer la fonction publique. Nous avons encore certains avantages. Nous avons prévu toutes sortes de restrictions qui prévoient ce qu'on peut faire et ce qu'on ne peut pas faire dans le domaine du lobbying. Il n'était pas toujours facile de trouver des gens qui acceptent ces postes. Je trouve inquiétant que de plus en plus de fonctionnaires pratiquent de telles activités, alors qu'elles ne sont pas du tout contrôlées. Pour moi, cela représente un risque important. Je propose qu'on apporte un amendement au projet de loi pour régler ce problème, car les règles actuelles se trouvent toutes d'un côté, mais pas de l'autre.

**Le sénateur Zimmer :** L'amendement que vous proposez ferait ajouter un paragraphe 35.4(2) à l'article 101 se trouvant à la page 91 du projet de loi C-2 et il dit ceci :

[...] la capacité du fonctionnaire d'exercer ses fonctions de façon politiquement impartiale ne sera pas atteinte ou ne semblera pas être atteinte à son retour à la fonction publique.

C'est une évaluation qui est difficile à faire pour des employés qui réintègrent la fonction publique parce qu'il faudra fonder l'évaluation sur leurs activités à ce moment-là. C'est un peu risqué, mais vous devez évaluer la situation au mieux de vos compétences. À mon avis, vous ne pouvez pas faire autrement.

Ma vraie question est celle-ci : si un employé du cabinet d'un ministre a participé à des activités fort politisées et veut réintégrer la fonction publique, que ferez-vous si l'employé en question ne respecte pas les règles à cet égard?

**Mme Barrados :** La Loi sur l'emploi dans la fonction publique prévoit les mêmes dispositions en ce qui concerne le droit des gens de se présenter aux élections. C'est forcément une activité hautement politique. Selon les règles actuelles, les fonctionnaires doivent obtenir la permission de la Commission de la fonction publique du Canada avant de se présenter aux élections. Cette permission est accordée dans la plupart des cas. Dans certains cas, cette permission n'est pas accordée, et cela a surtout à voir avec le poste que quitte l'employé et le poste qu'il réintègre.

Voilà sur quoi porte la décision. Dans des situations où nous n'avons pas accordé cette permission, c'est parce que l'intéressé s'est arrangé avec le ministère pour faire un autre type de travail au sein de l'organisation, il n'a pas de profil public, il n'assume aucune présence publique, et il peut tout de même répondre aux exigences du ministère. Dans ces cas-là, nous pouvons accepter.

**Senator Zimmer:** What if an individual is involved in a minister's office only as an assistant, does not run for a position, has done things that are political and then tries to come back?

**Ms. Barrados:** To me, it is exactly the same issue. We had a Supreme Court decision that said public servants have the right to exercise political activity. It is not an absolute, so it is a case-by-case judgment.

**Senator Day:** I want to ask a supplementary question to Senator Zimmer's question and then I will get back to my own.

You raise a good point with respect to if the market for ministers tightens up, the natural place a minister to start looking is in the public service. This proposal that you put here for us to consider: would the Public Service Commission of Canada apply that test?

**Ms. Barrados:** Yes.

**Senator Day:** How can we protect the public servant from you exercising that authority? Is there a built-in mechanism? If you say no, you cannot go because this will not look good, that minister is too political, what he or she wants you to do will be too political and therefore it will compromise the independence of the public service. How does the public servant appeal that if the person is refused?

**Ms. Barrados:** They can go to judicial review. One person has already taken me to court.

**Senator Day:** Are you exercising this now?

**Ms. Barrados:** Yes: This is with regard to the candidacy. This is not regarding movement back and forth. I do not have any jurisdiction there. About a hundred people have done that over the last 11 years, so it is not a theoretical notion. That was before all these constraints. The same regime applies, sort of parallel to the decisions on candidacy: it is subject to judicial review. Of those decisions, which we make, one has already gone to court.

**Senator Day:** At least there is an outlet, and judicial review is the outlet. Has the Treasury Board Secretariat established a series of rules that have created the basis for your proposed amendment here?

**Ms. Barrados:** In the early discussions, I was asked whether we could do it through policy, and I agreed that my preference was legislation but it could be done through policy. I thought we had an agreement for a policy solution, and now I have been advised by the Treasury Board Secretariat that they do not want to do this at this time, that they may consider it as they do their ongoing review of their policy suite. That is why I am coming back here with the suggestion for legislation. I think it is a gap, and it is something we need to address.

**Le sénateur Zimmer :** Qu'arrive-t-il si une personne travaille au cabinet d'un ministre comme adjoint seulement, ne se présente pas à des élections, n'a jamais participé à des activités politiques et essaie par la suite de réintégrer la fonction publique?

**Mme Barrados :** Pour moi, c'est exactement la même chose. Le jugement de la Cour suprême à ce sujet déclarait que les fonctionnaires ont le droit de participer à des activités politiques. Mais ce n'est pas un droit absolu; la décision doit se prendre au cas par cas.

**Le sénateur Day :** Je voudrais poser une question complémentaire à celle du sénateur Zimmer, et ensuite je reprendrai ma propre liste de questions.

Votre observation me paraît juste en ce sens que si jamais il y a moins de postes de ministres, il est normal qu'un ministre cherche éventuellement un poste dans la fonction publique. Selon la proposition que vous avez faite, la Commission de la fonction publique du Canada serait-elle appelée à appliquer ce critère?

**Mme Barrados :** Oui.

**Le sénateur Day :** Et comment peut-on protéger le fonctionnaire contre cet exercice des pouvoirs de la CFP? Y a-t-il déjà un mécanisme? Si vous dites à l'employé : Non, vous ne pouvez pas le faire parce que ce sera mal vu ou parce que ce que le ministre vous demande de faire est trop politique et risque de compromettre l'indépendance de la fonction publique, quel recours existe-t-il pour cet employé qui essuie un refus?

**Mme Barrados :** Il peut demander une révision judiciaire. Une personne m'a déjà traînée devant les tribunaux.

**Le sénateur Day :** Est-ce que vous appliquez déjà ce critère?

**Mme Barrados :** Oui, mais cela concerne la possibilité d'être candidat. Cela n'a rien à voir avec le mouvement entre la fonction publique et les cabinets de ministres. Cela n'est pas de mon ressort. Une centaine de personnes ont fait cela au cours des onze dernières années, et ce n'est donc pas une notion purement théorique. Et c'était avant qu'on établisse toutes ces restrictions. Le même régime s'applique et il est semblable au processus décisionnel concernant la possibilité d'être candidats, en ce sens que ces décisions peuvent faire l'objet d'une révision judiciaire. Cette décision relève de notre responsabilité et il y en a une qui a déjà fait l'objet d'une révision judiciaire.

**Le sénateur Day :** Il y a au moins un recours, soit la révision judiciaire. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a-t-il établi des règles qui sont à la base de l'amendement que vous proposez ici?

**Mme Barrados :** Lors des discussions préliminaires, on m'a demandé si nous pourrions atteindre notre objectif en établissant une politique en bonne et due forme, et j'ai indiqué que même si je préférerais que cela se fasse par voie législative, une politique permettrait effectivement d'atteindre le même objectif. Je pensais que nous nous étions mis d'accord sur l'idée d'élaborer une politique, mais le Secrétariat du Conseil du Trésor vient de m'informer qu'il ne souhaite pas cela pour le moment et qu'il examinera cette possibilité dans le cadre de son examen



**Senator Day:** There is nothing there now?

**Ms. Barrados:** That is right.

**Senator Day:** You have some indication that Treasury Board is not interested in doing something right now on this, and that is why you propose it?

**Ms. Barrados:** Yes.

**Senator Day:** My final question: You are requesting to be added to the list of organizations under in proposed section 16.1(1) on page 118 of Bill C-2. Last week we had an extensive discussion on this area of access to information. I heard your discussion with Senator Andreychuk in relation to this section, and I wish she were here for this discussion, but it will be a matter of public record in any event. The media people who came to talk to us told us it is extremely important for them to see drafts of various documents, not just the final document, which has been sanitized and made for public consumption. Drafts are extremely important to them. The point has been made more than once here about how important that is.

You would like to be added to the list under section 16.1(1). You will note in the second line of subparagraph (1), it reads "shall refuse," and that is pretty strong. Some have said they would rather see "may refuse" to give some discretion.

You would like to be added as proposed subsection (e) after the Auditor General, being able to refuse to divulge records. There is the importance of protecting the names of individuals here, of course, which we will not get into.

Proposed section 16.1(2) qualifies this, but only with respect to the Information Commissioner and the Privacy Commissioner. Once the investigation or audit and all related proceedings are concluded, the documents can be made public. Would you be happy to be added to 16.1(2) as well?

**Ms. Barrados:** I find the technicality of the drafting a little difficult, because those were things that were put in at the last minute. Perhaps Mr. Arseneault can speak to the technical aspect. From my point of view, it is very important for me, in order to do my job, to have some form of protection on the material I gather and those draft reports.

permanent des politiques. Voilà pourquoi je m'adresse à vous en proposant une modification législative. Je considère que c'est une lacune et qu'il faut absolument la combler.

**Le sénateur Day :** Pour le moment, il n'y a rien?

**Mme Barrados :** C'est exact.

**Le sénateur Day :** Et comme le Conseil du Trésor vous a fait savoir qu'il ne désire pas prendre des mesures maintenant, vous proposez cet amendement?

**Mme Barrados :** Oui.

**Le sénateur Day :** Voici ma dernière question : vous demandez que la Commission soit ajoutée à la liste des organismes énumérés au paragraphe 16.1(1) du projet de loi C-2, à la page 118. La semaine dernière, nous avons longuement discuté de la question de l'accès à l'information. J'ai entendu votre échange avec le sénateur Andreychuk au sujet de cet article, et j'aimerais qu'elle soit présente pour notre discussion, mais de toute façon, le tout sera consigné au compte rendu de la réunion. Les représentants des médias qui ont comparu devant le comité nous ont dit qu'il leur faut absolument pouvoir accéder aux ébauches de différents documents, par opposition au document final seulement, document qui a souvent été épuré en prévision de sa diffusion au public. Pour eux, les ébauches revêtent une importance critique. D'ailleurs, on nous a fait savoir à plus d'une reprise à quel point ces documents sont importants.

Vous souhaitez qu'on ajoute le nom de la Commission à la liste énumérée au paragraphe 16.1(1). Vous aurez remarqué qu'à la deuxième ligne du paragraphe (1), on dit « sont tenus de refuser »; c'est une formulation assez énergique. Certains auraient préféré qu'on dise « peuvent refuser » pour éviter que ce soit automatiquement une obligation.

Vous souhaitez donc qu'on ajoute le nom de la Commission en créant un nouvel alinéa e) après le vérificateur général, de façon à pouvoir refuser de communiquer certains documents. Il y a aussi la nécessité de protéger l'identité des personnes concernées, bien entendu, mais nous n'allons pas aborder ce point.

Le projet de paragraphe 16.1(2) apporte une petite nuance, mais seulement par rapport au commissaire à l'information et au Commissaire à la protection de la vie privée. Une fois que l'enquête, la vérification et toutes les activités y afférentes sont terminés, les documents peuvent être diffusés au public. Souhaitez-vous qu'on ajoute le nom de la Commission au paragraphe 16.1(2) également?

**Mme Barrados :** L'aspect technique de la rédaction législative est un peu difficile en ce qui me concerne, parce que ce sont des éléments qu'on a ajoutés à la dernière minute. M. Arseneault pourrait peut-être vous parler de l'aspect technique. En ce qui me concerne, il est très important, si je veux bien m'acquitter de mes responsabilités, que les documents que je recueille et que ces ébauches ou versions préliminaires soient protégés.

It is formulated as absolute, but I currently have absolutely no discretionary power. I have to disclose them all because I am caught neither under internal audit nor this.

**Senator Day:** You would like us to put you in 16.1(1). You are quite right to focus on the “shall” and “may,” but what about adding you as one of the exceptions under 16.1(2)?

**Ms. Barrados:** I will ask Mr. Arsenault to address that.

**Mr. Arsenault:** Proposed section 16.1(1) essentially says that the information shall not be released. Section 16.1(2) makes an exception for the Information Commissioner and the Privacy Commissioner whereby after the audit is completed they must release the information.

**Senator Day:** That would presumably include all drafts and all other things.

**Mr. Arsenault:** My understanding is that the commission wants to be under 16.1 but not subject to 16.1(2).

**Senator Day:** Notwithstanding that the media was saying that they would like to look at all of the drafts and working papers, you would rather that not become public?

**Ms. Barrados:** Yes. As an officer who must report to Parliament, I am here to answer any questions. If there are things that need to be disclosed for proper understanding, Parliament need only ask.

**Senator Day:** Yes.

**Ms. Barrados:** Parliament hires and fires me. I am very beholden to what parliamentarians want. In extreme circumstances, which can occur in my case although perhaps not so much in other cases, there is still access to the courts. The courts can subpoena these documents.

**Senator Day:** Speaking of Parliament hiring and firing you, the appointment of the president should be made by the commission under the Great Seal after approval by resolution of the Senate and the House of Commons. That gives you some protection.

In your presentation you asked for consultation with all the political parties. The fact that there must be a resolution passed in each House of Parliament would get you a long way towards where you would like to be, does it not?

C'est présenté comme étant quelque chose d'absolu, mais à l'heure actuelle, je n'ai absolument aucun pouvoir discrétionnaire. Je suis obligée de tout communiquer parce que nos activités sont de nature différente et ne corresponde ni à la vérification interne ni à ce qui est décrit ici.

**Le sénateur Day :** Donc, vous voulez qu'on ajoute le nom de la Commission au paragraphe 16.1(1). Vous avez tout à fait raison de parler de la différence entre « sont tenus de » et « peuvent », mais que pensez-vous de la possibilité d'inclure la Commission parmi les exceptions énumérées au paragraphe 16.1(2)?

**Mme Barrados :** Je vais demander à M. Arsenault de vous répondre.

**M. Arsenault :** Le projet de paragraphe 16.1(1) prévoit essentiellement que de tels documents ne doivent pas être communiqués. Le paragraphe 16.1(2) fait une exception pour le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée, puisqu'au terme de la vérification, ils seront tenus de communiquer les documents pertinents.

**Le sénateur Day :** On peut supposer que cela comprend toutes les ébauches et tous les documents connexes.

**M. Arsenault :** Je crois savoir que la Commission voudrait que son nom apparaisse à l'article 16.1 mais non au paragraphe 16.1(2).

**Le sénateur Day :** Même si les médias nous ont dit qu'ils voudraient pouvoir examiner l'ensemble des ébauches et documents de travail, vous préféreriez que de tels documents ne soient pas communiqués au public?

**Mme Barrados :** C'est exact. En tant que haut fonctionnaire qui doit faire rapport au Parlement, je suis à votre disposition pour répondre aux questions que vous pourriez avoir. Si le Parlement estime que certains documents doivent lui être communiqués pour lui permettre de mieux comprendre une situation particulière, il suffit qu'il nous en fasse la demande.

**Le sénateur Day :** Oui.

**Mme Barrados :** La décision de m'engager et de me congédier est du ressort du Parlement. Je suis donc tout à fait comptable envers les parlementaires. Dans des cas extrêmes, qui peuvent se produire dans mon cas mais peut-être moins dans d'autres, on peut renvoyer la question devant un tribunal. Le tribunal peut toujours ordonner le dépôt des documents en question.

**Le sénateur Day :** Puisque vous parlez du fait qu'il appartient au Parlement de vous engager et de vous congédier, la nomination du président devrait peut-être être faite et officialisée par la Commission à l'aide du grand sceau, après adoption d'une résolution au Sénat et à la Chambre des communes. Ainsi vous auriez une certaine protection.

Dans votre exposé liminaire, vous disiez que vous aviez demandé à consulter tous les partis politiques. Si une résolution devait être adoptée par chaque Chambre du Parlement, cela permettrait dans une très large mesure d'atteindre votre objectif, n'est-ce pas?



**Ms. Barrados:** It is not an issue for me. I went through the parliamentary process. I think of someone else being named to this position. I worked for the Auditor General for 18 years and spent a lot of time on the Hill. This was a process I understood reasonably well. This is really for subsequent appointments. There was an effort in Bill C-2 to regularize and make it common. The element that is not in mine that is in the others is this required consultation with the House leaders. This is good practice. Since it is in for the others, it should be in for the President of the Public Service Commission, because that is the way to facilitate going through the appointment process.

**Senator Milne:** Ms. Barrados, you say that your auditors are not protected when they are doing external audits. Are they protected doing internal audits?

**Ms. Barrados:** They are protected from disclosure. I have another issue with the auditors.

**Senator Milne:** Yes. Clause 224 of the bill says:

The Private Sector Integrity Commissioner shall refuse to disclose any personal information requested under subsection 12(1) that was obtained or created by him or her or on his or her behalf in the course of an investigation into a disclosure made under the Public Servants Disclosure Protection Act or an investigation commenced under 33 of that Act.

It seems to me that this changes part of the Privacy Act. The Privacy Act now says that, subject to this act, every individual who is a Canadian citizen or a permanent resident has a right to and shall, on request, be given access to any personal information about the individual contained in a personal information bank and any other personal information about the individual under the control of a government institution with respect to which the individual is able to provide sufficiently specific information on the location of the information as to render it reasonably retrievable by the government institution.

This bill says that the public sector integrity commissioner shall refuse — must refuse — to disclose any personal information requested under subsection 12(1).

I think we were told by the previous witness that this only covers personal information about the whistle-blower, for example, who is actually requesting information or who may be trying to correct a problem. However, it seems to me that the wording of that section is much broader than applying to whistle-blowers alone. This will apply to everyone, including you.

**Mme Barrados :** En ce qui me concerne, cela ne pose pas problème. Je suis passée par le processus parlementaire. Mais je me mets à la place d'un autre qui serait nommé à ce poste. J'ai travaillé pour le vérificateur général pendant 18 ans et j'ai donc passé beaucoup de temps sur la Colline parlementaire. C'est donc un processus que je comprends assez bien. Mais ma suggestion concerne surtout les nominations futures. On a essayé, dans le projet de loi C-2, de proposer quelque chose qui permettrait de régulariser la situation et d'en faire quelque chose de courant. Ce qui est prévu pour les autres, mais pas pour moi, c'est cette consultation obligatoire des leaders à la Chambre. Pour moi, c'est une bonne pratique. Comme c'est prévu pour les autres, cela devrait également être prévu pour le président de la Commission de la fonction publique, car c'est ainsi qu'on réussira à faciliter le processus de nomination.

**Le sénateur Milne :** Madame Barrados, vous dites que vos vérificateurs ne sont pas protégés lorsqu'ils effectuent des vérifications externes. Sont-ils protégés lorsqu'ils effectuent des vérifications internes?

**Mme Barrados :** Oui, ils sont protégés contre la possibilité d'avoir à communiquer leurs documents. Mon problème en ce qui concerne les vérificateurs est d'une autre nature.

**Le sénateur Milne :** Oui. L'article 224 du projet de loi prévoit ceci :

Le Commissaire à l'intégrité du secteur public est tenu de refuser la communication des renseignements personnels demandés au titre du paragraphe 12(1) qui ont été créés ou obtenus par lui ou pour son compte dans le cadre de toute enquête menée sur une divulgation faite au titre de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles ou de toute enquête commencée au titre de l'article 33 de cette loi.

Il me semble que cet article modifie la Loi sur la protection des renseignements personnels. Cette dernière prévoit ceci à l'heure actuelle : sous réserve des autres dispositions de la présente loi, tout citoyen canadien et tout résident permanent ont le droit de se faire communiquer sur demande les renseignements personnels le concernant et versés dans un fichier de renseignements personnels, et les autres renseignements personnels le concernant et relevant d'une institution fédérale, dans la mesure où il peut fournir sur leur localisation des indications suffisamment précises pour que l'institution fédérale puisse les retrouver sans problèmes sérieux.

Or le projet de loi C-2 prévoit que le Commissaire à l'intégrité du secteur public sera tenu — c'est donc une obligation — de refuser la communication des renseignements personnels demandés au titre du paragraphe 12(1).

Si j'ai bien compris ce que nous a dit le dernier témoin, cette disposition ne vise que les renseignements personnels concernant le dénonciateur, par exemple, qui voudrait accéder à l'information en vue de corriger un problème, éventuellement. Il me semble, toutefois, que le libellé de cet article est beaucoup plus général et ne s'applique donc pas uniquement aux dénonciateurs. Cela s'appliquera à tout le monde, y compris à vous.

**Ms. Barrados:** Mr. Arsenault understands the technicalities of this much better than I do, but my understanding is that this is only for the Public Service Integrity Officer. There are issues in relationship to the Privacy Act, but I thought that in the spirit of Bill C-2, even though there was some questioning about whether I was in the ambit of the bill, I have stayed within the ambit of the bill, in my opinion, and I am asking for the same kind of protections that the auditors have. I know that the Privacy Commissioner does have issues with the application of the Privacy Act, and I would look to that kind of review before I raised any of that. I am not asking for the kinds of protections that are part of this whistle-blowing and reprisal regime.

**Senator Stratton:** Thank you very much for appearing this morning. Your presentation was very good.

Do you think Bill C-2 should be passed?

**Ms. Barrados:** I am torn in answering that question because there is me as a private citizen and there is me as the President of the Public Service Commission of Canada. There are features of the bill that will be helpful to me, and we have discussed those, such as regularizing the Governor-in-Council appointments, so I would like to see that passed. There are some other elements that were put into the legislation as a result of debate in the House which I would like to see passed.

On the other hand, if amendments were made among the lines I suggested, my work would be made much easier.

I am not sure that is a very good answer, but I must speak as the President of the Public Service Commission of Canada.

**Senator Stratton:** This morning Dr. Keyserlingk said that despite its flaws the bill should be passed and that there would be monitoring, because this bill will come under review in five years. He said that the legislation should be watched over that period of time, as this committee will do. That was his position. I am not trying to put words in anyone's mouth and I am not asking for a response. There is a difference.

**Ms. Barrados:** It is my understanding of the five-year review that it applies to that particular section of the act. I am not so sure that is entirely true for the whole act. One area that I have watched closely where I do not have an involvement is the public appointments commissioner. Obviously, this area is getting close to my area of expertise in terms of the selection and screening of people. That section does not have any suggested review.

In the case of the Public Service Employment Act, there would be a five-year review, which is a good thing.

**Mme Barrados :** M. Arsenault comprend beaucoup mieux les aspects techniques du texte législatif, mais je crois savoir que cela ne concerne que le Commissaire à l'intégrité du secteur public. Certaines difficultés se posent effectivement en ce qui concerne la Loi sur la protection des renseignements personnels, mais je me disais que dans l'esprit du projet de loi C-2, même si tous n'étaient pas nécessairement convaincus que le projet de loi s'applique à moi, selon moi, je me suis toujours conformée à ses principes, et je demande donc la même protection que celle dont bénéficient les vérificateurs. Je sais que l'application de la Loi sur la protection des renseignements personnels pose problème à certains égards, de l'avis du commissaire à la protection de la vie privée, et je voudrais que la situation soit examinée avant de soulever ces autres questions. Je ne demande donc pas le genre de protection que prévoient les mesures liées à la dénonciation et aux représailles.

**Le sénateur Stratton :** Merci infiniment de votre présence ce matin. Votre exposé liminaire était excellent.

À votre avis, le projet de loi C-2 devrait-il être adopté?

**Mme Barrados :** Je me sens un peu tiraillée, face à cette question, parce que je suis à la fois simple citoyenne et présidente de la Commission de la fonction publique du Canada. Il y a certains éléments du projet de loi qui vont m'être utiles, et nous en avons discuté — par exemple, la régularisation du processus visant l'élimination faite par le gouverneur en conseil — et par conséquent, je voudrais que ces dispositions soient adoptées. De même, d'autres éléments y ont été incorporés à la suite du débat à la Chambre qui devraient également être adoptés, à mon avis.

Par contre, si l'on jugeait bon de retenir les amendements que j'ai proposés, cela me faciliterait grandement la tâche.

Je ne sais pas si j'ai bien répondu à votre question, mais je me dois de vous répondre en tant que présidente de la Commission de la fonction publique du Canada.

**Le sénateur Stratton :** Ce matin, M. Keyserlingk nous a dit que malgré ses défauts, le projet de loi devrait être adopté et qu'il y aurait de toute façon une certaine surveillance, puisque le projet de loi sera réexaminé dans cinq ans. Selon lui, il conviendrait de surveiller l'application de la loi au cours de cette période, comme le fera certainement ce comité. Telle était sa position. Mais je ne cherche pas à faire dire quoi que ce soit à quiconque et je ne vous demande pas une réponse. Il y a une nuance.

**Mme Barrados :** S'agissant du réexamen dans cinq ans, je crois savoir que cela concerne cet article de la loi en particulier. Je ne sais pas si toute la loi sera réexaminée. Par contre, j'ai suivi de près l'évolution de la situation en ce qui concerne la Commission des nominations publiques, qui touche mes responsabilités. Il est clair que ce domaine est directement lié à mon expertise en matière de sélection et de recrutement de personnel. Or il n'est pas prévu que cet article soit réexaminé.

Pour ce qui est de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, il est prévu qu'elle soit réexaminée dans cinq ans, et c'est une bonne chose.



**Senator Stratton:** We are concerned about the position as applies to agents of Parliament. You would like to become an agent of Parliament. As I was told, the Public Service Commission of Canada is the source of staffing authority for the public service. Given this, you, as president, perform an executive function and carry out an oversight role. All current agents of Parliament exercise oversight roles only. It would be unprecedented to include an organization that is also a source of executive authority. How would you respond to that?

**Ms. Barrados:** It is not a question of whether I would like to become an agent of Parliament. Rather, as I mentioned earlier, there is a range of organizations and ours is in a class unto itself. Some organizations have absolutely no executive powers and others have had some order powers added in Bill C-2. Then there is the Public Service Commission of Canada. I am not asking to be like the others. You will notice that I did not ask for any changes on how my annual report is tabled. I am asking for the opportunity to do a better job and that it is easier for me to perform the external audit role. I have not asked for any of those protections for the other parts of my mandate. I agree that my position is a special model that bears two sets of responsibilities but the requests are for one set of responsibilities only.

**Senator Stratton:** It will be interesting to see how the officials respond to that.

**Senator Campbell:** I do not know that I agree with Senator Stratton on one of the witnesses this morning saying that this is like the Ten Commandments from the mountain and should be simply accepted. Do you believe that the bill could be improved through amendments?

**Ms. Barrados:** Yes, senator, and I am here today to suggest specific amendments. I am not being asked to be made something I am not but rather I am simply asking to be given some of the tools that would make it easier for me to do the job that Parliament has asked me to do.

**Senator Campbell:** That is exactly what the committee is looking at.

**Senator Joyal:** Ms. Barrados, my question is in relation to the public appointments commission. I am referring to pages 175, 176, and clause 227 of Bill C-2, which amends the Salaries Act. The only reference to the Public Service Employment Act for employees of the commission is the chairpersons or other full members of the commission and the corresponding level of the chairman of the commission. I am trying to understand whether the chairman of the commission is at the level of a deputy minister

**Le sénateur Stratton :** Nous avons certaines inquiétudes en ce qui concerne votre poste actuel, par rapport aux hauts fonctionnaires du Parlement. Vous souhaitez devenir haut fonctionnaire du Parlement. D'après ce qu'on m'a dit, la Commission de la fonction publique du Canada est l'autorité responsable de la dotation des postes dans la fonction publique. Vous, en tant que présidente, exercez des fonctions de direction en plus de jouer un rôle de surveillance. À l'heure actuelle, tous les hauts fonctionnaires du Parlement jouent uniquement un rôle de surveillance. En conséquence, le fait d'inclure dans cette catégorie un organisme qui exerce également des fonctions de direction créerait un précédent. Qu'avez-vous à dire à ce sujet-là?

**Mme Barrados :** La question n'est pas de savoir si je voudrais ou non être haut fonctionnaire du Parlement. Comme je vous l'expliquais tout à l'heure, il existe tout un éventail d'organismes, mais le nôtre est comme nul autre. Certains d'entre eux n'ont pas de pouvoirs de direction alors que d'autres se sont vu conférer de tels pouvoirs par le projet de loi C-2. Et après, il y a la Commission de la fonction publique du Canada. Je ne demande pas à être traitée comme les autres. Vous aurez remarqué que je n'ai pas demandé qu'on change la procédure à suivre pour le dépôt de mon rapport annuel. Je demande simplement qu'on me permette de mieux faire mon travail et surtout de mieux exercer mes fonctions de vérification externe. Je n'ai demandé aucune des protections prévues à l'égard d'autres aspects de mon mandat. Je suis d'accord pour dire que mon poste est assez particulier, puisqu'il englobe deux séries de responsabilités distinctes, mais la demande que je formule ne vise qu'une seule catégorie de responsabilités.

**Le sénateur Stratton :** Il sera intéressant de voir la réaction des hauts fonctionnaires à cette demande.

**Le sénateur Campbell :** Je ne sais pas si je suis d'accord avec le sénateur Stratton qui laissait entendre qu'un des témoins de ce matin aurait dit, en parlant du projet de loi, que c'est un peu comme les Dix commandements donnés sur la montagne : il faut tout simplement l'accepter tel quel. À votre avis, serait-il possible d'améliorer le projet de loi en y apportant certains amendements?

**Mme Barrados :** Oui, sénateur, et je suis justement devant vous aujourd'hui pour proposer un certain nombre d'amendements. Je ne demande pas qu'on m'accorde un statut qui ne correspond pas à la réalité; je demande simplement qu'on me fournisse les outils qui vont me permettre de mieux faire le travail que le Parlement m'a confié.

**Le sénateur Campbell :** Et c'est justement ce que le comité voudrait faire.

**Le sénateur Joyal :** Madame Barrados, ma question concerne la Commission des nominations publiques. Je regarde en particulier les pages 175, 176, et l'article 227 du projet de loi C-2, qui modifie la Loi sur les traitements. La seule mention de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique en ce qui concerne les employés de la Commission concerne le président ou d'autres membres à part entière de la Commission, et le niveau correspondant au poste de président de la Commission. J'essaie

or deputy head that would allow that person to receive support from appointments that are not covered by the Public Service Commission of Canada.

**Ms. Barrados:** The way this works is that because you have a piece of proposed empowering legislation it identifies the position in legislation in an unusual way by using the Salaries Act. In any case, the position is such that the Governor-in-Council can make those appointments without me. Appropriately, the bill states that the staff working for the public appointments commissioner would be public servants and, hence, have to come to the Public Service Commission of Canada.

**Senator Joyal:** May I ask whether the salary of the chairman, which is fixed by the Governor-in-Council as provided by proposed section 1.2, would be at the level of a deputy head or a deputy minister?

**Ms. Barrados:** That would be entirely at the discretion of the Governor-in-Council.

**Senator Joyal:** If the chairman were to receive a level of salary equivalent to a deputy minister or deputy head, or the equivalent, would it qualify his or her position as admissible to appointments of special adviser under the Governor-in-Council?

**Ms. Barrados:** Are you referring to the other proposed amendment?

**Senator Joyal:** Yes.

**Ms. Barrados:** It is not necessary to use that other proposed amendment because it is in the statute. If you did not pass that proposed amendment, and the government wanted to appoint a public appointments commissioner, they would have to use the mechanism that is currently in place — exemption from the Public Service Commission of Canada and an Order-in-Council. There is deputy minister, associate deputy minister and deputy head. Once you have a deputy head, you have a range of salaries.

**Mr. Arseneault:** Perhaps it should be stated that, as a general rule, the Public Service Commission of Canada has the authority to appoint everyone in the public service, unless there is a statute that gives another body that specific authority. In this case of the public appointments commissioner, the statute provides for the appointment of that commissioner, so there is no need to refer to the other proposed amendment that the President of the PSC is putting forward. The other is used to replace a system whereby there is no statute to provide for a certain appointment, therefore it is the authority of the Public Service Commission of Canada. The nature of the position to be staffed is one that looks a lot like what would normally be that of a deputy head or deputy minister but, for a number of reasons, it is decided that it should be staffed in a similar manner to that of these other positions, which is by way of Governor-in-Council appointments.

de comprendre si le poste du président de la Commission est l'équivalent de celui d'un sous-ministre ou d'un administrateur général, si bien que le titulaire pourrait bénéficier de nominations qui ne sont pas du ressort de la Commission de la fonction publique du Canada.

**Mme Barrados :** Pour votre gouverne, je devrais préciser que, comme il s'agit d'un projet de loi habilitant, le poste que crée le projet de loi est défini de façon inhabituelle, puisqu'on passe par la Loi sur les traitements. Quoi qu'il en soit, la nature du poste est telle que le gouverneur en conseil peut faire de telles nominations sans passer par moi. Par contre, le projet de loi prévoit — et c'est tout à fait approprié — que les personnes qui travaillent pour la Commission des nominations publiques seront des fonctionnaires qui seront donc du ressort de la Commission de la fonction publique du Canada.

**Le sénateur Joyal :** Pourrais-je savoir si le salaire du président, qui est établi par le gouverneur en conseil conformément au projet d'article 1.2, serait au même niveau que celui d'un administrateur général ou sous-ministre?

**Mme Barrados :** Cette décision relève entièrement de la responsabilité du gouverneur en conseil.

**Le sénateur Joyal :** Si le président touche un salaire équivalent à celui d'un sous-ministre ou administrateur général, son poste pourrait-il tomber dans la catégorie des conseillers spéciaux qui sont nommés par le gouverneur en conseil?

**Mme Barrados :** Faites-vous allusion à l'autre projet d'amendement?

**Le sénateur Joyal :** Oui.

**Mme Barrados :** Il n'est pas nécessaire d'avoir recours à cet autre amendement parce que ce mécanisme est déjà prévu dans la Loi actuelle. Si vous décidiez de ne pas adopter l'amendement qui est proposé, et si le gouvernement voulait nommer le président de la Commission des nominations publiques, il aurait recours au mécanisme qui existe déjà — c'est-à-dire une exemption qui serait donnée par la Commission de la fonction publique du Canada et un décret du conseil. Cela concerne les postes de sous-ministre, de sous-ministre délégué, et d'administrateur général. Au niveau de l'administrateur général, la fourchette salariale est assez large.

**M. Arseneault :** Il faudrait peut-être préciser qu'en règle générale, la Commission de la fonction publique du Canada a le pouvoir de nommer tous ceux qui occupent des postes au sein de la fonction publique, à moins qu'une autre loi n'accorde ce pouvoir précis à un autre organe. En ce qui concerne la Commission des nominations publiques, le projet de loi prévoit la procédure à suivre pour la nomination du président, et il n'est donc pas nécessaire de faire intervenir l'autre amendement que propose la présidente de la CFP. Ce dernier vise à remplacer le régime prévu lorsqu'aucune loi ne permet de procéder à une certaine nomination, si bien que cette dernière relève automatiquement de la Commission de la fonction publique du Canada. Le poste à pourvoir en l'occurrence ressemble beaucoup à ce qui constituerait normalement un poste d'administrateur général ou de sous-ministre mais, pour diverses raisons, il a été



The purpose of this is to appoint deputy ministers and deputy heads, which is part of our request that it be in situations where no other statute provides for such an appointment. It is to provide that limited area where the Public Service Commission of Canada has been making exceptions to its appointment authority because the nature of the appointment looks like a normal Governor-in-Council appointment. Therefore, the purpose of the proposed amendment is to capture that area. The concern of the PSC is that the wording is too broad, such that a special adviser to a deputy head could apply to almost any position in the public service, and the PSC does not want it to go that far.

**Ms. Barrados:** Senator, was your question about whether the public appointments commissioner could get special advisers?

**Senator Joyal:** Yes, or a deputy head.

**Ms. Barrados:** Yes, the public appointments commissioner could get a deputy head as a Governor-in-Council. If it were not named in the act, they could use that provision. The public appointments commissioner has an executive director who is a deputy minister.

**Mr. Arseneault:** I would say he could get a special adviser, under the broad wording of the clause as it reads. There is only one deputy head to the organization.

**Senator Joyal:** As stated in clause 227.1, if I am not mistaken, the proposed public appointments commission could get a deputy head or special adviser through the Governor-in-Council.

**Ms. Barrados:** The PSC would like the special advisers to be equivalent level to a deputy head or an associate deputy minister — a senior person — and to be a GIC appointment but not going down lower, which you can do with special advisers.

**Senator Joyal:** That answers my question.

**Senator Cowan:** I am sorry that Senator Stratton left but he put to the witness a representation of what Mr. Keyserlingk said this morning. I believe that the record will show that, as Senator Campbell said, Mr. Keyserlingk said his preference was to have these amendments made and that it would improve the proposed legislation. However, if it were not possible for reasons he was unaware of to make the suggested amendments, then he would like to see the bill passed. The testimony, as represented to Ms. Barrados by Senator Stratton, was not exactly as stated. I wanted to clarify that in support of what Senator Campbell said.

décidé de doter ce poste en suivant une procédure semblable à celle prévue pour ces autres postes, c'est-à-dire par nomination du gouverneur en conseil.

Cette mesure vise à permettre la nomination des sous-ministres et administrateurs généraux, et à cet égard nous demandons justement que cela s'applique dans une situation où aucune autre loi ne prévoit la possibilité de faire la nomination. Il s'agit de couvrir ces cas très rares où la Commission de la fonction publique a dû accorder une exemption pour certaines nominations, étant donné que de telles nominations semblent être de la même nature que celles qui sont normalement faites par le gouverneur en conseil. L'objet de l'amendement consiste donc à combler la lacune qui existe à cet égard. La CFP estime que le libellé actuel est trop général et que par conséquent, presque n'importe quel poste au sein de la fonction publique pourrait être considéré comme un poste de conseiller spécial d'administrateur général; la CFP préfère donc que son application soit plus limitée.

**Mme Barrados :** Sénateur, est-ce que vous n'avez demandé si le président de la Commission des nominations publiques pourrait éventuellement obtenir des conseillers spéciaux?

**Le sénateur Joyal :** Oui, ou un administrateur général.

**Mme Barrados :** Oui, le président de la Commission des nominations publiques pourrait faire en sorte que le poste d'administrateur général soit une nomination du gouverneur en conseil. Si le poste n'était pas précisé dans la loi, on pourrait avoir recours à cette disposition. Le président de la Commission des nominations publiques a également un directeur général qui est l'équivalent d'un sous-ministre.

**M. Arseneault :** À mon avis, il pourrait obtenir un conseiller spécial, si je me fonde sur la formulation très générale de l'article actuel. Il ne peut y avoir qu'un seul administrateur général.

**Le sénateur Joyal :** Si je ne m'abuse, l'article 227.1 prévoit que la Commission des nominations publiques pourra passer par le gouverneur en conseil pour faire nommer un administrateur général ou conseiller spécial.

**Mme Barrados :** La CFP voudrait que les conseillers spéciaux qui sont nommés par le gouverneur en conseil soient au niveau d'un administrateur général ou sous-ministre délégué — c'est-à-dire un poste de haut niveau — mais pas à un niveau inférieur, ce qui serait possible pour un poste de conseiller spécial.

**Le sénateur Joyal :** Voilà qui répond à ma question.

**Le sénateur Cowan :** Je regrette que le sénateur Stratton soit déjà parti, mais il a présenté au témoin une certaine version des propos tenus par M. Keyserlingk ce matin. Or à mon avis, le compte rendu permettra de prouver, comme l'a dit le sénateur Campbell, que M. Keyserlingk a bien dit qu'il préférerait qu'on apporte ces amendements au projet de loi puisqu'ils permettraient de l'améliorer. Toutefois, si cela se révélait impossible, pour des raisons qu'il pourrait ignorer, il a dit qu'il souhaite que le projet de loi soit adopté. La version des témoignages de M. Keyserlingk présentée à Mme Barrados par le sénateur Stratton n'était pas tout à fait exacte. Je voulais donc tirer la situation au clair en m'associant aux remarques du sénateur Campbell.

**The Chairman:** Ms. Barrados, thank you for some compelling responses to difficult questions. You have delineated an answer to some of the questions that a number of people had about the Public Service Commission of Canada and its role and powers under Bill C-2.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, September 25, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 2:05 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I wish to call this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order. Before going to our witnesses of the afternoon, I shall turn the floor over to a representative from the Liberal Party who wanted to speak about two letters that were tabled at the committee last Thursday.

**Senator Day:** The letter to which I am referring — it is important for us to stay on top of the developments here — is a letter from the Chief Electoral Officer, Mr. Kingsley. To give some honourable senators who have not been here a bit of background, there was some confusion arising out of testimony from Mr. Donison on behalf of the Conservative Party of Canada and Mr. Kingsley, in relation to election expenses information. Mr. Kingsley had indicated that he had not received the necessary documentation in order to make a ruling and Mr. Donison had told us that he had provided all the information.

We received a letter from Mr. Kingsley, dated September 21, in reply to a letter that this committee sent to Mr. Kingsley in regard to this situation. I have the letter in both French and English. It is a matter of record, and all honourable senators have a copy. When I read the English, I could not understand the penultimate, next to the last, paragraph of the English which says that “such information was received today at 12:48.” I interpreted this, I guess, hopefully and positively, in meaning that Mr. Kingsley has now received all of the information from the Conservative Party of Canada he needs in order to make his ruling.

Honourable senators will know that we cannot proceed with an interpretation of Bill C-2 and a determination of what, if any amendments, should be made until we know whether the convention expenses would be part of the \$1,000 or not part of the \$1,000.

In reading the French, I do not find that paragraph — that “such information was received today,” so I am left with a translation that is not exact. I still do not know whether the

**Le président :** Madame Barrados, merci infiniment pour vos réponses très convaincantes à des questions difficiles. Vous avez réussi à répondre à certaines questions que plusieurs sénateurs se posaient au sujet sur la Commission de la fonction publique du Canada ainsi que sur son rôle et ses pouvoirs en vertu du projet de loi C-2.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 25 septembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui à 14 h 5 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Mesdames et messieurs les sénateurs, la séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles est ouverte. Avant que nous n'entendions nos témoins prévus pour cet après-midi, je vais donner la parole à un représentant du Parti libéral qui voudrait discuter de deux lettres qui ont été déposées auprès du comité jeudi dernier.

**Le sénateur Day :** La lettre dont je veux traiter — il est important pour nous de suivre de près l'évolution de ce dossier — est une lettre du directeur général des élections, M. Kingsley. Pour la gouverne des sénateurs qui n'étaient pas présents, il y a eu une certaine confusion par suite du témoignage de M. Donison, pour le compte du Parti conservateur du Canada, et de M. Kingsley, relativement aux dépenses électorales. M. Kingsley avait indiqué qu'il n'avait pas reçu la documentation nécessaire lui permettant d'en arriver à une décision tandis que M. Donison nous avait dit avoir fourni tous les renseignements.

Nous avons reçu de M. Kingsley une lettre datée du 21 septembre en réponse à une lettre que le comité lui avait envoyée au sujet de cette situation. J'ai le texte de cette lettre en anglais et en français. Cela fait partie du dossier, et tous les sénateurs en ont copie. Lorsque j'ai lu la version anglaise, je n'ai pas réussi à comprendre la pénultième, l'avant-dernier paragraphe qui dit « such information was received today at 12:48 ». J'ai interprété cela comme voulant dire que M. Kingsley a maintenant en main tous les renseignements du Parti conservateur du Canada dont il a besoin pour trancher, et si mon interprétation est la bonne elle me remplit d'espoir.

Les honorables sénateurs sauront que nous ne pouvons pas aller de l'avant avec une interprétation du projet de loi C-2 et décider quels amendements, s'il y en a, devraient être apportés, tant et aussi longtemps que nous ne savons pas si les dépenses de congrès feraient ou non parties des 1 000 \$.

Lorsque je lis la version française, je n'y trouve pas cette même phrase — « such information was received today » — et je me retrouve donc avec une traduction qui n'est pas fidèle. J'ignore



information has, in fact, been received. We can assume that, if the Chief Electoral Officer's office has the information, a ruling will be coming fairly expeditiously and that the deliberations of this committee will not be held up any further.

Hence, I am asking the clerk to contact Mr. Kingsley's office and clarify this issue.

**The Chairman:** I am looking at the two letters now and I see that there is absolutely no reference to 12:48 in the French copy. I will ask the clerk to follow up and to do just that.

**Senator Stratton:** Coupled with that letter from the Chief Electoral Officer, which was received Thursday afternoon, I had raised a point of order on Thursday morning about a letter from Steven MacKinnon, executive director of the Liberal Party of Canada, which I realized, when I was about to read it, that no one yet had the opportunity to peruse it, so we left it.

**Senator Milne:** I read it into the record on Thursday.

**Senator Stratton:** I realize that. I think that, while it has been read into the record, as part of the answers to our questions, we do need to hear from Mr. MacKinnon and have him put on the record what he said and what he promised to do at this committee and that he would respond in writing to all questions that we had asked.

He has now come with this letter dated September 21 that he will not do so. I do not see how we can divorce one from the other, without examining both sides of this issue, including getting an appropriate response from Mr. MacKinnon.

**Senator Day:** Mr. Chairman, my understanding of Mr. MacKinnon's letter was that at the end of his testimony he said he was working on some other proposed amendments that may be of help to this committee and that he needed some legal advice in relation to those. In the letter, he indicated that upon review he had nothing further to add.

**The Chairman:** That was not my understanding, Senator Day.

**Senator Day:** Could we have a list of outstanding questions?

**The Chairman:** I do not have the transcript here, but I do recall that on two occasions I asked Mr. MacKinnon if he would file with this committee a copy of the brief and the written materials that had been prepared and he gave an undertaking that he would. My recollection of what he did say — again, I have not looked at the transcript — is that it is now in the hands of their lawyers and when he got it back he would table it with us — that, yes, he would be tabling a written response.

That is my recollection, without looking at the actual transcript, and that is what the committee is entitled to rely upon — that is, his undertaking that he would file it when it came back from the lawyers.

toujours si ces renseignements ont en fait été reçus. Nous pouvons supposer que, si le bureau du directeur général des élections a reçu les renseignements, une décision viendra assez rapidement et que les délibérations du comité ne seront pas retardées plus avant.

Je demande donc que le greffier communique avec le bureau de M. Kingsley pour tirer les choses au clair.

**Le président :** Je suis en train de regarder les deux lettres et je vois qu'il n'y a absolument aucune référence à 12 h 48 dans la version française. Je vais demander au greffier de donner suite et de faire précisément ce que vous souhaitez.

**Le sénateur Stratton :** Outre cette lettre du directeur général des élections, reçue jeudi après-midi, il y a un rappel au Règlement que j'ai fait jeudi matin au sujet d'une lettre de Steven MacKinnon, directeur exécutif du Parti libéral du Canada, lettre dont j'ai su, alors que j'étais sur le point de la lire, que personne n'avait eu l'occasion de la parcourir, et c'est ainsi que l'affaire a été laissée de côté.

**Le sénateur Milne :** J'en ai lu le texte jeudi afin que cela figure au procès-verbal.

**Le sénateur Stratton :** Je le sais bien. Je pense néanmoins que, bien que son texte ait été lu afin de figurer dans le procès-verbal, dans le contexte des réponses à nos questions, il nous faudrait entendre M. MacKinnon afin qu'il puisse déclarer publiquement ce qu'il a dit et ce qu'il a promis de faire, notamment répondre par écrit à toutes nos questions.

Voici qu'il nous arrive avec cette lettre du 21 septembre nous disant qu'il ne le fera pas. Je ne vois pas comment nous pouvons séparer une chose de l'autre, sans examiner les deux côtés de la question, ce qui suppose obtenir une réponse appropriée de M. MacKinnon.

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, d'après mon interprétation de la lettre de M. MacKinnon, il aurait dit, à la fin de son témoignage, qu'il travaillait sur d'autres projets d'amendements qui pourraient être utiles au comité et qu'il lui fallait obtenir à leur sujet certains conseils juridiques. Dans la lettre, il nous dit qu'après examen il n'avait rien de plus à ajouter.

**Le président :** Ce n'est pas là ce que j'avais compris, sénateur Day.

**Le sénateur Day :** Pourrions-nous avoir une liste des questions en suspens?

**Le président :** Je n'ai pas la transcription ici, mais je me souviens qu'à deux occasions où j'ai demandé à M. MacKinnon s'il lui serait possible de déposer auprès du comité copie du mémoire et de la documentation qu'il avait préparés, il s'était engagé à le faire. Mon souvenir de ce qu'il a dit — et, encore une fois, je n'ai pas examiné la transcription — est que cela était aux mains des avocats et que lorsque le dossier lui reviendrait il le déposerait auprès de nous; en d'autres termes, oui, il allait fournir une réponse écrite.

C'est là mon souvenir, sans vérifier la transcription, et c'est là-dessus que le comité devrait pouvoir compter — c'est-à-dire son engagement à déposer le dossier une fois que les avocats le lui auront remis.

**Senator Day:** You and I are not in disagreement. This was a document with some recommendations that he was working on.

**The Chairman:** We are waiting for that document.

**Senator Day:** He said, in reviewing the transcript, that all of those points he intended to make in the submission are in the transcript and that they came out during the hearing.

**The Chairman:** That was not his undertaking, however, to the committee.

**Senator Stratton:** Sauce for the goose is sauce for the gander.

**Senator Day:** The record will speak for itself. If we could have the clerk draw together for us what Mr. McKinnon has undertaken to produce, we can deal with that.

**The Chairman:** I am speaking from memory, but I know on two occasions I specifically asked him to give an undertaking to file his brief, and he undertook to do that. I should like to review our exchange, however, so that I will know for sure.

**Senator Day:** That is a wise thing to do. My recollection is a little different from yours, but very close. Do we have an agreement that there will be a follow-up letter to Mr. Kingsley?

**The Chairman:** I gave that undertaking.

**Senator Day:** I did not hear that as an undertaking, Mr. Chairman. I have difficulty hearing undertakings.

**The Chairman:** Senator Day, I said earlier, and the transcript will show, that I asked the clerk to write a letter and follow up because I had said that when I looked at the French and the English there was absolutely no reference in the French to the 12:48 time period and that we were entitled to an explanation, and I asked the clerk to do it.

**Senator Day:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Honourable senators, I should now like to move on to the business at hand.

This is our twenty-first meeting in relation to Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. The bill is more commonly known as the federal accountability bill.

As senators, our witnesses and members of the public, both here in the room and across Canada on television know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda and is one of the most significant pieces of proposed legislation brought before Parliament in recent years. The committee is giving the bill the extensive, careful and detailed study that it deserves. By the end of today, we will have heard from 100 witnesses over a period of almost 70 hours of meetings.

**Le sénateur Day :** Vous et moi ne sommes pas en désaccord. Il s'agit d'un document comportant certaines recommandations auxquelles il travaillait.

**Le président :** Nous attendons ce document.

**Le sénateur Day :** Il a dit, en revoyant la transcription, que tous les points qu'il comptait soulever dans le mémoire figurent dans la transcription et sont ressortis pendant l'audience.

**Le président :** Mais cela ne correspond pas à l'engagement qu'il a pris auprès du comité.

**Le sénateur Stratton :** Ce qui est bon pour l'un l'est pour l'autre.

**Le sénateur Day :** La transcription de ce qui a été dit nous éclairera. Si le greffier pouvait nous trouver le texte correspondant à ce que M. McKinnon s'est engagé à produire, alors nous pourrions traiter de cela.

**Le président :** Je me fie ici à ma seule mémoire, mais je sais qu'à deux occasions je lui ai demandé explicitement de s'engager à déposer son mémoire, et c'est l'engagement qu'il a pris. J'aimerais cependant revoir notre échange, afin d'en avoir la certitude.

**Le sénateur Day :** Ce serait sage. Mon souvenir est légèrement différent du vôtre, mais nos deux versions sont très proches. Sommes-nous d'accord pour dire qu'il y aura une lettre de suivi à M. Kingsley?

**Le président :** C'est l'engagement que j'ai pris.

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, je n'avais pas reçu cela comme un engagement. J'ai un petit peu de mal à saisir les engagements.

**Le président :** Sénateur Day, j'ai dit plus tôt, et la transcription en fournira la preuve, que j'ai demandé au greffier d'écrire une lettre et de faire un suivi car j'ai dit que lorsque j'ai regardé l'anglais et le français j'ai constaté qu'il n'y avait dans la version française aucune mention de cette heure de 12 h 48 et que nous avions droit à une explication, et j'ai demandé au greffier de s'en occuper.

**Le sénateur Day :** Merci, monsieur le président.

**Le président :** Honorables sénateurs, j'aimerais maintenant passer aux travaux qui nous occupent ici aujourd'hui.

Celle-ci est notre 21<sup>e</sup> réunion portant sur le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. Le projet de loi est mieux connu sous le nom de loi fédérale sur la responsabilité.

Comme le savent les sénateurs, les témoins et les membres du public ici présents ou qui nous regardent à la télévision, ce projet de loi est un élément central du programme du nouveau gouvernement et l'une des plus importantes mesures législatives dont le Parlement ait été saisi au cours des dernières années. Le comité accorde à ce projet de loi l'examen approfondi, minutieux et détaillé qu'il mérite. D'ici la fin de la journée, nous aurons entendu plus de 100 témoins pendant près de 70 heures de réunion.



This week, we are considering various aspects of the bill, including whistle-blowing, audit powers and procurement. To begin our work this afternoon we have with us representatives of two major labour organizations.

[Translation]

We also welcome before us Mr. Éric Lévesque, who is Legal Counsel for the Confédération des syndicats nationaux.

[English]

Joining him is the United Steelworkers, represented by Dennis Deveau and Roger Falconer.

[Translation]

The committee thanks you for your presence here. I now hand the floor over to you, after which we will have a question period and a discussion which will be most useful to committee members.

[English]

Welcome, gentlemen. We look forward to your presentation, following which we will engage in a question and answer period. I do not know which of you will present first, but I leave it to you to decide that.

**Dennis Deveau, Legislative Director, United Steelworkers:** We flipped a coin and I lost, or won, I'm not sure.

On behalf of the United Steelworkers, thank you very much for inviting us to participate. As you can see from the brief, we call ourselves the United Steelworkers now because the number of industries we represent has gotten a lot larger in the last few years. We represent over 280,000 workers in Canada, which makes us the largest private-sector union in Canada at the present time.

A number of our members work in the federal jurisdiction, particularly in banking institutions, security, transportation, those particular areas, and they have great concern over some of the aspects of the accountability bill. Specifically, we wish to deal with three particular areas, primarily over the question of whistle-blowing. Our legal department made a presentation to the House of Commons committee on some of the other aspects of the bill, but today we should like to restrict ourselves to that particular issue.

There are three particular issues we want to deal with. We would like to see the application of the proposed act broadened to protect a larger group of workers and the scope of what is protected disclosure expanded. That is one of the areas we want to speak to.

Cette semaine, nous nous penchons sur différents aspects du projet de loi, notamment la dénonciation, les pouvoirs de vérification et l'approvisionnement. Pour lancer nos travaux de cet après-midi, nous accueillons parmi nous des représentants de deux importantes organisations syndicales.

[Français]

Nous accueillons également M. Éric Lévesque, avocat avec la Confédération des syndicats nationaux.

[Traduction]

Se joignent à lui Dennis Deveau et Roger Falconer, qui représentent le Syndicat canadien des métallurgistes unis d'Amérique.

[Français]

Le comité tient à vous remercier de votre présence. Je vous cède maintenant la parole, et nous passerons ensuite à une période de questions et de discussion qui sera très utile pour les membres du comité.

[Traduction]

Bienvenue, messieurs. Nous envisageons avec plaisir d'entendre vos exposés, après quoi nous aurons une période de questions et réponses. J'ignore lequel d'entre vous va commencer, mais nous nous en remettons à vous pour décider.

**Dennis Deveau, directeur législatif, Syndicat canadien des métallurgistes unis d'Amérique :** Nous avons tiré à pile ou face, et j'ai perdu, ou gagné, je ne sais trop.

J'aimerais, au nom du Syndicat canadien des métallurgistes unis d'Amérique, vous remercier de nous avoir invités à participer. Comme vous l'aurez vu en consultant le texte de notre mémoire, nous nous appelons aujourd'hui les Métallurgistes unis du fait que le nombre d'industries que nous représentons ait de beaucoup augmenté au cours des dernières années. Nous représentons plus de 280 000 travailleurs au Canada, ce qui fait en ce moment de nous le plus important syndicat du secteur privé au Canada.

Un certain nombre de nos membres travaillent pour des employeurs sous juridiction fédérale, notamment dans les secteurs bancaire, de sécurité et des transports, et ceux-ci sont très préoccupés par certains aspects du projet de loi sur la responsabilité. Nous aimerions ainsi nous attarder sur trois aspects particuliers, et principalement sur la question de la dénonciation. Notre service juridique a déposé auprès du Comité de la Chambre un mémoire traitant de certains des autres aspects du projet de loi, mais nous aimerions nous limiter ici aujourd'hui à cette question particulière.

Il y a trois éléments particuliers dont nous aimerions discuter. Nous aimerions voir l'application du projet de loi élargie afin de protéger un plus grand nombre de travailleurs et souhaitons que soit étendue la définition de ce qui constitue une dénonciation protégée. C'est là l'un des aspects dont nous aimerions traiter.

The discretion of the commissioner to limit access to the tribunal should be curtailed. The protection of employees against reprisal should be strengthened through the introduction of reverse onus and justice and dignity clauses. We want to deal with those particular matters.

Dealing specifically with the first issue, the bill recognizes that contractors and employees of contractors are in a position to learn what wrongdoing is as defined by the bill and must deal with it and it forbids cancelling of contracts with contractors for disclosure they or their employees may have made. The problem with this particular issue is that, although they are in a position to disclose what they know, they do not have protection against reprisals.

We can use the example of a situation that we have been faced with. We represent, as part of our membership, airport security screeners. If some of you recall, a few months ago one of our screeners from here in Ottawa made a public disclosure — as a matter of fact, it was on CTV or CBC, I cannot remember exactly which one — and to date he is not back to work. I cannot get into details, because I do not know much of them, our legal department deals with those, but I am dealing generally with the whole question. He was able to talk about some of the things that were happening with security at the airport, but through his employer and through Transport Canada and CATSA, he was basically taken out of employment — for various reasons.

Although he viewed it as his responsibility to come forward with these things, the whole question of reprisals is a concern of ours. In this particular case, it is a contractor that is a security guard company; you have now a third party involved in that. Those particular things have to be dealt with through this particular bill.

We also want to look at the question of broadening the definition of protected disclosures. We question the necessity of the requirement that a danger be substantial or specific before a disclosure is protected. We want to make sure that an employee is able to make an internal disclosure without fear of reprisal, and under the current provisions of the bill, that protection is not there.

The second aspect of our submission is that the discretion of the commissioner should be limited. In our opinion, the commissioner has a much broader discretion than we think he or she should have, and we submit that the commissioner's discretion to refuse to advance complaints should be limited. An appeal mechanism should be put in place so that, if a commissioner decides to refuse to hear a complaint, there is a tribunal able to deal with that particular issue.

Any protection against reprisals needs to be realistic and effective if the goal is to encourage disclosure for wrongdoing, as in this particular case. We are of the view that the whole question of reverse onus is an appropriate way to deal with that particular situation. Perhaps I can deal with that in the questions.

Le pouvoir discrétionnaire du commissaire de limiter l'accès au tribunal devrait être limité. La protection des employés contre des mesures de représailles devrait être renforcée au moyen de clauses en matière de renversement du fardeau de la preuve et de justice et de dignité. Nous aimerions traiter également de ces questions.

Pour en revenir au premier élément, le projet de loi reconnaît qu'entrepreneurs et employés d'entrepreneurs peuvent comprendre ce que constitue un acte répréhensible tel que défini par le projet de loi et doivent y faire face, et il interdit l'annulation de contrats d'entrepreneurs pour des divulgations qu'eux-mêmes ou leurs employés ont pu faire. Le problème ici est que bien que ceux-ci soient en mesure de divulguer ce qu'ils savent, ils ne sont pas à l'abri de mesures de représailles.

Nous pourrions utiliser comme exemple une situation à laquelle nous avons été confrontés. Comptent parmi les membres que nous représentons des contrôleurs de la sécurité aéroportuaire. Certains d'entre vous se souviendront peut-être qu'il y a de cela quelques mois l'un de ces contrôleurs, ici à Ottawa, a fait une divulgation publique — cela a d'ailleurs fait l'objet d'un reportage diffusé par CTV ou CBC, je ne me souviens plus très bien — et il n'est à ce jour pas retourné au travail. Je ne peux pas entrer dans les détails, car je ne les connais pas très bien, étant donné que c'est notre service juridique qui s'en occupe, mais je m'intéresse à cet aspect général. Ce contrôleur a pu parler de certaines des choses qui se faisaient côté sécurité à l'aéroport, mais il a, par l'entremise de son employeur, de Transports Canada et de l'ACSTA, été retiré de son poste — et ce pour différentes raisons.

Même s'il considérait qu'il relevait de sa responsabilité de faire état de ces choses, toute la question des représailles est notre propos. Dans ce cas particulier, c'est un entrepreneur qui fournit les gardiens de sécurité; voici donc qu'il y a une tierce partie qui intervient. Ces types de situations doivent être réglés par le projet de loi que vous avez devant vous.

Nous aimerions également traiter de la question de l'élargissement de la définition de divulgations protégées. Nous nous interrogeons quant à la nécessité qu'il y ait un danger considérable ou particulier avant qu'une dénonciation ne soit protégée. Nous tenons à veiller à ce qu'un employé puisse faire une dénonciation interne sans crainte de représailles, et en vertu des dispositions du projet de loi dans son libellé actuel, ce genre de protection n'existe pas.

Le deuxième aspect dont nous traitons dans notre mémoire est le fait que le pouvoir discrétionnaire du commissaire devrait être limité. À notre avis, le commissaire dispose d'un pouvoir discrétionnaire beaucoup trop vaste et nous estimons que le pouvoir discrétionnaire du commissaire de refuser qu'une plainte passe à l'étape suivante devrait être limité. Il y aurait lieu de prévoir un mécanisme d'appel de sorte que, si un commissaire décide de refuser d'entendre une plainte, un tribunal puisse être saisi du dossier.

Toute mesure de protection contre d'éventuelles représailles doit être réaliste et efficace si l'objet est d'encourager la dénonciation d'actes répréhensibles, pour en revenir au cas particulier dont nous venons de faire état. Nous estimons que toute la question du renforcement du fardeau de la preuve serait



**The Chairman:** Thank you very much for that. Mr. Lévesque, please.

[Translation]

**Éric Lévesque, Counsel, Confédération des syndicats nationaux:** Mr. Chairman, the Confédération des syndicats nationaux wishes to thank you for allowing us to submit to you some observations and comments we have with regard to Bill C-2.

We did the same thing when we appeared on June 30 last before the legislative committee of the House of Commons and we plan on more or less repeating the same things here today.

We will however be concentrating on two aspects: the protection granted to whistle-blowers, as well as a few observations relating to the provisions regarding access to information and the changes that the Bill would make.

The Confédération des syndicats nationaux represents close to 300,000 workers from various sectors that are grouped under nine federations. Even though the Confédération is mainly present in Quebec, it also represents some members that come under the federal sphere, namely in the areas of telecommunications — television and radio — transport and correctional services.

Given our presence here, people are clearly counting on us to question and comment on certain aspects of Bill C-2, but I will be relatively brief given the time that was granted us in order to prepare for our appearance today.

First of all, with regard to whistle-blower protection, we are for the most part in agreement with the statements made by Mr. Deveau, in particular with regard to the reversal of the burden of proof. We will reserve our comments pertaining to the broadening of the application of the act to include subcontractors, given that these aspects tie in to some extent with problems or issues relating to loyalty towards one's employer, which does not come under the present law.

We do however intend to make the following comments with regard to whistle-blowing and whistle-blower protection. This part of the act must truly provide protection and leave aside, as we suggested on June 30, any form of allowance or compensation for whistle-blowing. There must be protection because one's job could be jeopardized and there also must be assurances against any reprisals, but we do not believe that encouraging whistle-blowing through some compensation mechanism would be a desirable thing to do.

The second aspect relates to the changes proposed to the access to information provisions. During our appearance before the House of Commons' legislative committee, we underscored the fact that the Bill aimed at more broadly covering these provisions. Indeed, it adds a certain number of organizations to the list of

une façon appropriée de traiter de ce genre de situation. Je pourrais peut-être expliquer cela plus avant lors de la période de questions.

**Le président :** Merci beaucoup. Allez-y, je vous prie, monsieur Lévesque.

[Français]

**Éric Lévesque, avocat, Confédération des syndicats nationaux :** Monsieur le président, la Confédération des syndicats nationaux tient à vous remercier de vous permettre de vous présenter des observations et commentaires relativement au projet de loi C-2.

Nous l'avions fait également le 30 juin dernier devant le comité législatif de la Chambre des communes et nous entendons reprendre essentiellement les mêmes propos aujourd'hui.

Cependant, nous allons nous concentrer sur deux aspects : la protection accordée aux divulgateurs, ainsi que quelques observations relativement aux dispositions concernant l'accès à l'information et aux modifications que le projet de loi se propose de faire.

La Confédération des syndicats nationaux représente tout près ou sinon plus de 300 000 personnes dans différents secteurs regroupés au sein de neuf fédérations. Bien que la Confédération soit majoritairement présente au Québec, elle représente également des membres dans la sphère fédérale, notamment dans les télécommunications — télé et radio — dans le transport, ainsi qu'au niveau des agents correctionnels.

Compte tenu de la présence de la Confédération, il y a un intérêt évident à se questionner et à émettre des commentaires relativement au projet de loi C-2, mais je serai relativement bref compte tenu du temps qui nous a été imparti pour préparer l'intervention d'aujourd'hui.

D'abord, concernant la protection accordée au divulgateur, nous sommes essentiellement d'accord avec les propos de M. Deveau, notamment au sujet du renversement du fardeau de la preuve. Nous réservons nos commentaires en ce qui concerne l'étendue de la loi aux sous-traitants, compte tenu que ces éléments avoisinent en quelque sorte des problèmes ou des questions liées à la loyauté envers un employeur qui ne serait pas concerné par la loi actuelle.

Cependant, nous tenons à émettre les commentaires suivants en ce qui concerne la divulgation et la protection accordée au divulgateur. Cette partie de la loi doit véritablement accorder une protection et mettre de côté, comme il avait été proposé ce même 30 juin dernier, toute forme de rétribution ou de récompense à une divulgation. Une protection doit être accordée car l'emploi est en cause et il faut également s'assurer qu'il n'y ait pas de représailles, mais nous pensons que ce n'est pas un mécanisme souhaitable que d'encourager toute forme de récompense.

Le deuxième aspect concerne les modifications proposées aux dispositions d'accès à l'information. Lors de notre présence au comité législatif de la Chambre des communes, nous notions que le projet de loi entendait couvrir plus largement ces dispositions. On y ajoutait des organismes visés, tout en ajoutant des

those covered as well as exceptions with regard to the access to the very information or documents aimed at in the first instance. There is there — which we insisted upon at the time — a serious paradox.

We were in agreement, as we still are today, because it is important to provide greater flexibility and broaden these provisions so as to include a greater number of organizations, but exceptions or restrictions to accessing this information and these documents should be avoided.

[English]

**Senator Cowan:** You said you would like to see the application of the proposed act broadened to protect a larger group of workers, are you referring to both in the public sector and in the private sector? Is that your position? Dr. Keyserlingk was here this morning, and he said that in order to be sure that you were getting as much accurate information as possible and trying to afford equal protection to all whistle-blowers you needed to that. Have you seen his presentation? Perhaps you might have a look at that and then let us have the benefit of your opinion on his views. He felt that protection had to be extended to those in the private sector, because, in many cases, those were the people who really had the information that was required for the commissioner to make the decision.

**Mr. Deveau:** As we pointed out, there are a lot of contractors — and they are usually provided by private companies. That is an important aspect that this bill has not looked at in any detail.

**Senator Cowan:** Would you expand a bit on your point that you would like to see amendments made to the bill that would limit the discretion of the commissioner to limit access to the tribunal? I think you said there needed to be some appeal from such a refusal. My understanding of the evidence that we had today was that there is an appeal to the Federal Court in such a circumstance. Is that correct? Is that sufficient or is that not sufficient?

**Mr. Deveau:** First, I do not know if there is an appeal to the Federal Court. I cannot tell you that.

[Translation]

**Mr. Lévesque:** I am looking for the clause, but I believe that that is provided for.

[English]

**Senator Cowan:** It was my understanding of his evidence that, in the event that the commissioner refused to refer a matter to the tribunal, that refusal was subject to review by the Federal Court.

**Mr. Deveau:** In the context of dealing with appeals in front of the Canadian Labour Relations Board, and various things like that, there is an appeal procedure in addition to being able to appeal to the Federal Court. In this particular case — if you are correct about this, and I am not sure with respect to the question of the Federal Court — that leaves one avenue, which is a legal

exceptions à l'accès aux mêmes informations ou aux mêmes documents. Il y avait là — c'est ce que nous soulignons à l'époque — un paradoxe important.

Nous étions d'accord et nous le sommes toujours car il est important d'accorder une plus grande souplesse et d'étendre ces dispositions à un plus grand nombre d'organismes, mais il faut éviter les exceptions ou les restrictions apportées à l'accès à ces informations et à ces documents.

[Traduction]

**Le sénateur Cowan :** Vous avez dit souhaiter voir l'application du projet de loi proposé élargie pour protéger un plus grand nombre de travailleurs. Songez-vous aux secteurs et public et privé? Est-ce là votre position? Nous avons entendu ce matin M. Keyserlingk, et il a dit que pour être certain d'obtenir un maximum de renseignements fiables et pour assurer une protection égale à tous les dénonciateurs, cela était nécessaire. Avez-vous vu son mémoire? Peut-être que vous pourriez y jeter un coup d'œil pour ensuite nous livrer votre opinion sur ce qu'il y dit. Il estime que la protection doit être élargie pour englober les gens du secteur privé car, dans bien des cas, ce sont eux qui possèdent en réalité les renseignements dont le commissaire aurait besoin pour pouvoir trancher.

**M. Deveau :** Comme nous l'avons souligné, il y a beaucoup de contractuels — et ils sont en règle générale fournis par des entreprises privées. Il s'agit là d'un important aspect du projet de loi qui n'a pas été examiné dans le détail.

**Le sénateur Cowan :** Pourriez-vous expliquer un peu plus les amendements que vous aimeriez voir apporter au projet de loi en vue de limiter le pouvoir discrétionnaire du commissaire de limiter l'accès au tribunal? Je pense vous avoir entendu dire qu'il faudrait qu'il y ait un mécanisme d'appel en cas de pareil refus. D'après ce que j'ai compris des témoignages que nous avons entendus aujourd'hui, il y aurait en pareille situation appel devant la Cour fédérale. Est-ce bien cela? Cela est-il suffisant ou non?

**M. Deveau :** Premièrement, je ne sais pas s'il y aurait appel devant la Cour fédérale. Je ne sais pas.

[Français]

**M. Lévesque :** Je suis à chercher la disposition, mais il me semble que oui.

[Traduction]

**Le sénateur Cowan :** D'après mon interprétation des propos qu'il nous a tenus, si le commissaire refuse de renvoyer une affaire au tribunal, alors ce refus ferait l'objet d'un examen par la Cour fédérale.

**M. Deveau :** Dans le cas d'appels devant le Conseil canadien des relations du travail et d'autres choses du genre, il y a en place une procédure d'appel en plus de pouvoir en appeler devant la Cour fédérale. Dans ce cas particulier — si vous avez raison là-dessus, et je ne sais pas trop en ce qui concerne la question de la Cour fédérale — cela vous laisserait une avenue, soit l'avenue



avenue, in the sense that lawyers will be involved all the time. However, there is no appeal procedure for that individual to be able to deal with it, aside from going to a Federal Court.

**Senator Cowan:** Your preference would be to limit the ability of the commissioner to refuse to refer?

**Mr. Deveau:** Yes.

**Senator Cowan:** The body that is constituted under this legislation is different from the one that has up until now had jurisdiction to deal with these kinds of complaints. Do you see the need for a separate tribunal composed of judges? Do you think the existing tribunal is sufficient?

**Roger Falconer, Staff National Office, United Steelworkers:** The mechanism that is in place today for workers to appeal for some justice through the Canada Industrial Relations Board — CIRB — is tested; it is tried and true. It is a mistake to think that having another tribunal will, somehow, resolve the issue.

The issue with us is this: If there is a problem with the tribunal, it is about the resources that are allocated to the CIRB as it is presently constituted to deal with another issue that will be put before it. If proper resources are given to the board, we have no doubt that the tribunal that is envisioned by this legislation would not be necessary because the CIRB could do its job properly.

**Senator Cowan:** It is a question of resources and skill?

**Mr. Falconer:** Absolutely.

**Senator Cowan:** I will leave it at that on the first round.

[Translation]

**Senator Joyal:** Mr. Lévesque, the whistle-blower compensation question, as you are aware, was amended in the House of Commons. It seems that this matter has for the time being been resolved.

**Mr. Lévesque:** The presentation was made.

**Senator Joyal:** I must admit to you that no one has asked us this question anew — at least not today.

**Mr. Lévesque:** We wish to ensure that it will not come back.

**Senator Joyal:** We will be hearing other witnesses later today, so we cannot presume as to what the future might bring, but I wished to mention that.

This morning, we heard the director of whistle-blower protection and his presentation was similar to the recommendation made to us by the Canadian Bar Association in a brief that we have not yet studied in full but which was brought to our attention. The effect of this recommendation would be to broaden the protection provided for in the act.

judiciaire, en ce sens où ce serait sans cesse des avocats qui interviendraient. Il n'y a cependant aucun mécanisme d'appel à la disposition de ces personnes, en dehors d'un recours devant la Cour fédérale.

**Le sénateur Cowan :** Votre préférence serait de limiter le pouvoir du commissaire de refuser de renvoyer, n'est-ce pas?

**M. Deveau :** Oui.

**Le sénateur Cowan :** L'organe qui est constitué en vertu de ce projet de loi est différent de celui qui a jusqu'ici eu pour rôle de traiter de ce genre de plaintes. Estimez-vous qu'il faille un tribunal distinct composé de juges? Pensez-vous que le tribunal existant suffise?

**Roger Falconer, membre du personnel, Bureau national, Syndicat canadien des métallurgistes unis d'Amérique :** Le mécanisme qui est en place aujourd'hui pour que des travailleurs fassent appel pour obtenir justice par le biais du Conseil canadien des relations industrielles, ou CCRI, est éprouvé; il a fait ses preuves. C'est une erreur de penser que le fait de créer un autre tribunal réglerait le problème.

La question pour nous est la suivante : s'il y a un problème avec le tribunal, c'est celui des ressources qui sont présentement accordées au CCRI, tel qu'il existe à l'heure actuelle, pour traiter du nouveau cas de figure qui lui sera soumis. Si les ressources nécessaires sont mises à la disposition du Conseil, alors nous n'avons aucun doute que le tribunal dont la création est prévue dans le projet de loi ne serait pas nécessaire, car le CCRI serait alors en mesure de faire son travail comme il se doit.

**Le sénateur Cowan :** C'est donc une question de ressources et de compétences?

**M. Falconer :** Absolument.

**Le sénateur Cowan :** Je vais m'arrêter là pour ce premier tour.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Lévesque, la question de la rétribution des dénonciateurs, comme vous le savez, a été amendée à la Chambre des communes. Cette question semble donc réglée pour l'instant.

**M. Lévesque :** La présentation a été faite.

**Le sénateur Joyal :** Je dois vous avouer que personne ne nous a posé cette question — du moins, pas aujourd'hui.

**M. Lévesque :** Nous voulions nous assurer qu'elle ne revienne pas.

**Le sénateur Joyal :** Nous entendrons d'autres témoins plus tard aujourd'hui, donc on ne peut présumer de l'avenir, mais je tenais à vous le mentionner.

Nous avons entendu ce matin le directeur de la protection des dénonciateurs et sa présentation rejoignait la recommandation que nous a faite le Barreau du Canada dans un mémoire, que nous n'avons pas encore étudié au complet, mais qui a été porté à notre connaissance. Cette recommandation était à l'effet d'élargir la protection contenue dans la loi.

Are you aware of the Bar Association's brief and of its position in this regard?

**Mr. Lévesque:** No, much to my regret.

**Senator Joyal:** The other aspect of the question relates to the reversal of the burden of proof.

[English]

**Senator Joyal:** Mr. Deveau alluded to that in his presentation, but let us open it up for further questions.

[Translation]

Could you explain to Committee members your request that the burden of proof be reversed in order to better protect employees who take the initiative to whistle-blow?

**Mr. Lévesque:** If I understood Mr. Deveau correctly, this type of onus of proof reversal would be along the same lines as that which exists elsewhere in the area of labour relations. I am referring here in particular to the Canada Labour Code and the Quebec Code. This protection is granted against reprisals or dismissal for union activities. The party who is a victim of reprisals only has to establish certain facts in order to benefit from a presumption — which could be the case here — of having denounced an act and of having at the same time been targeted by reprisals, and to demonstrate that, for purposes of the act, he or she is covered by this act. As soon as those facts are established, the individual would benefit from the presumption that he or she was the victim of reprisals or discrimination, was suspended or even dismissed for having exercised the mechanism provided for by the act, or attempted to denounce or denounced an act of wrongdoing under the meaning of the act. This would trigger a burden of proof reversal, which would clearly simplify things for the person protected under the act, coming back to the very purpose of the act in the first place.

If the idea is to protect whistle-blowers and to ensure that wrongdoing be brought to light, then let us go all the way to a reversal of the onus of proof, such as it exists under other laws, be they provincial or federal. We would thus all be able to ensure that the aims and principles put forward in the act, and which are laudable, are respected and applied by individuals denouncing wrongdoing.

[English]

**Senator Joyal:** Mr. Deveau, would you like to add anything to the explanation Mr. Lévesque has just provided?

**Mr. Deveau:** In our briefs, we offer support for The Professional Institute of the Public Service of Canada's proposed amendment to section 16 to include a stipulation that for a period of five years following a disclosure, any negative actions taken or threatened against an employee who has acted to disclose wrongdoing would be presumed to be a reprisal. We believe that there should be a time period.

Avez-vous pris connaissance du mémoire du Barreau et de sa position à ce sujet?

**M. Lévesque :** À mon grand regret, non.

**Le sénateur Joyal :** L'autre élément de question se situe au niveau du renversement du fardeau de la preuve.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** M. Deveau a fait état de cela dans son exposé, mais explorons cela plus avant avec d'autres questions.

[Français]

Voulez-vous expliquer aux membres du comité en quoi consiste cette demande que vous faites consistant à renverser le fardeau de la preuve pour mieux protéger l'employé qui prend l'initiative d'une dénonciation?

**M. Lévesque :** Si j'ai bien compris les propos de M. Deveau, ce genre de renversement du fardeau de la preuve serait un peu à l'image de celui qui existe ailleurs en relations de travail. Notamment, je me réfère au Code canadien du travail et au Code québécois. Cette protection est accordée contre les mesures de représailles ou de congédiement pour activités syndicales. La partie qui est victime de représailles n'a qu'à établir certains éléments pour bénéficier d'une présomption — ce qui pourrait être le cas ici — d'avoir dénoncé un acte, de façon concomitante à une mesure de représailles, et de faire la démonstration que, pour les fins de la loi, elle est visée par cette loi. Dès que ces éléments sont établis, la personne bénéficierait d'une présomption selon laquelle on a bel et bien exercé des représailles ou un acte discriminatoire, qu'on a suspendu ou même congédié la personne en raison du fait qu'elle a utilisé un mécanisme prévu par la loi, ou tenté ou dénoncé un acte dit répréhensible au sens de cette loi. S'opérerait alors un renversement du fardeau de preuve, ce qui simplifie évidemment la tâche de la personne protégée aux fins de cette loi, puisqu'il faut revenir à l'objectif même de la loi.

Si l'idée est de protéger cette personne et de s'assurer à ce qu'il y ait des divulgations d'actes répréhensibles, allons-y jusqu'à un renversement du fardeau de la preuve, comme il en existe dans d'autres lois, qu'elles soient fédérales ou provinciales. Nous pourrions tous, ainsi, s'assurer que les objectifs et principes mis de l'avant par la loi, qui sont louables, soient respectés et utilisés par les personnes qui entendent dénoncer des actes répréhensibles.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Deveau, aimeriez-vous ajouter quelque chose à l'explication que vient de nous livrer M. Lévesque?

**M. Deveau :** Dans nos soumissions, nous offrons notre appui à l'amendement de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada proposé à l'article 16 pour y inclure une stipulation que, pendant une période de cinq années suivant une dénonciation, toutes les mesures prises ou menacées à l'endroit d'un employé qui a entrepris de divulguer un acte répréhensible seraient considérées comme des représailles. Nous croyons qu'il serait bon de prévoir une période de temps.



**Senator Joyal:** The other points the director presented to us this morning dealt with the scope of reprisals. As you know, the original legislation was limited to disciplinary action or termination of employment. Of course, that is easy to verify. If a disciplinary action is taken, you receive a notice. If your employment is terminated, you will receive another form of notice.

There are many ways for a superior to take a reprisal. Many scenarios come to mind, and those are much more difficult to prove. For example, to make life unbearable for a person is not a disciplinary action per se. It is not the object of a formal reprimand or notification, but it might create for an employee a context in which the person feels totally aggrieved. I am surprised that neither of you seem to have paid attention to that aspect of reality in your presentations.

**Mr. Deveau:** As I mentioned, one of the proposals put forward talked about a five-year period with regard to any negative actions taken or threats against an employee. I think that would cover what you just mentioned, for instance a demotion or a lack of promotion, which is more than a question of discipline and discharge.

**Senator Joyal:** I am thinking of many examples, such as a person involved in a file who later learns they are no longer involved, or a person who in practical terms is shelved within his or her working environment.

I do not want to start listing all of the scenarios because I will never cover everything. However, it seems to me that this is a reality, and it is important to consider whether the act sufficiently covers a person, and not only in the easy context of termination of work or formal disciplinary action.

**Mr. Falconer:** That is exactly why the union's position is that there should be reverse onus. You put the onus on the employer or the person doing the persecuting to prove why the persecution is not because of the whistle-blowing but because of something else. Documenting and proving those issues are much more difficult to accomplish. It discourages the frivolous attempts by the employer to do the types of actions you are talking about. The other actions would be much more difficult to prove, and they would be under much closer scrutiny.

We believe that the putting the principle of reverse onus into this bill would provide a mechanism in the long term to protect against the actions you mentioned.

**Senator Joyal:** In the case of reverse onus and with respect to the Canada Labour Code — I do not have the act in front of me.

**Le sénateur Joyal :** Les autres points dont le directeur a traité avec nous ce matin concernaient l'envergure des représailles. Comme vous le savez, le projet de loi original se limitait aux mesures disciplinaires et au renvoi. Bien sûr, cela est facile à vérifier. Si des mesures disciplinaires sont prises, vous recevez un avis. Si vous êtes renvoyé, vous recevez un autre genre d'avis.

Il existe de nombreuses façons pour un supérieur d'exercer des représailles. De nombreux scénarios viennent à l'esprit, et il peut être beaucoup plus difficile de fournir des preuves. Par exemple, rendre à quelqu'un la vie impossible ne constitue pas une mesure disciplinaire à proprement parler. Il n'y a peut-être ni réprimande ni avis formel, mais il est possible de créer pour un employé un contexte tel que celui-ci se sent véritablement lésé. Je suis étonné qu'aucun d'entre vous ne semble s'être attardé sur cet aspect de la réalité dans vos déclarations.

**M. Deveau :** Comme je l'ai mentionné, l'une des propositions mises de l'avant concernait l'établissement d'une période de cinq ans en ce qui concerne toute mesure négative prise ou menace faite contre un employé. Je pense que cela couvrirait ce que vous venez de mentionner, par exemple une rétrogradation ou l'absence de promotion, ce qui est plus qu'une question de discipline ou de renvoi.

**Le sénateur Joyal :** J'ai en tête de nombreux exemples, comme par exemple une personne qui s'occupe d'un dossier et qui apprend plus tard que ce n'est plus de son ressort, ou une personne qui se fait mettre sur une voie de garage dans le cadre de son travail.

Je n'entends pas dresser une liste de tous les scénarios, car je ne pourrais jamais couvrir tous les cas de figure. Cependant, il me semble qu'il s'agit là d'une réalité, et il est important de déterminer si la loi couvre suffisamment les gens, et pas seulement dans les situations plus faciles à cerner que sont le renvoi ou l'imposition de mesures disciplinaires formelles.

**M. Falconer :** C'est précisément ce pour quoi la position du syndicat est qu'il devrait y avoir inversement du fardeau de la preuve. Vous imposez à l'employeur ou à la personne qui exerce la persécution le fardeau de prouver que la persécution n'est pas due au fait que la personne a fait une dénonciation mais bien à quelque chose d'autre. Il est beaucoup plus difficile de documenter et de fournir ces genres de choses. Cela découragerait les tentatives frivoles d'un employeur de s'adonner au genre de mesures dont vous parlez. Les autres genres d'actions seraient beaucoup plus difficiles à prouver et feraient l'objet d'un contrôle beaucoup plus serré.

Nous croyons que l'insertion du principe du renversement du fardeau de la preuve dans le projet de loi offrirait un mécanisme à long terme de protection contre les mesures que vous avez mentionnées.

**Le sénateur Joyal :** Dans le cas du renversement du fardeau de la preuve et dans le contexte du Code canadien du travail — je n'ai pas le texte de loi devant moi.

*[Translation]*

Mr. Lévesque, could you explain to us the contexts in which the reversed onus of proof system applies in labour relations at the federal level?

**Mr. Lévesque:** I have neither the Canada Labour Code, nor section 94.3, nor the Quebec Code. However, in light of what you are saying and of the examples described, it appears important to me to explain the following. It is precisely for this reason, as Mr. Falconer stated, that the Canada Labour Code — and more particularly the Quebec Code, where the provision is clearer with regard to the matter of presumption — and a certain number of discrete disciplinary measures or acts, which are at some times quite vicious, prevent an individual from providing proof of the reason, in other words that related to union activities, for which he or she was dismissed or suspended or was the victim of reprisals in order to deprive him or her of the legitimate exercise of his or her rights as recognized in the codes in question.

Consequently, the idea of a presumption in this context fits in with these concerns and difficulties. There could be all kinds of cases and situations that would be difficult to circumscribe and that could prevent a person from truly benefiting from the protection the legislator intends to provide.

These mechanisms that exist in the area of labour relations are tested and effective. They have allowed a good number of workers to benefit from protection and to obtain redress of a grievance.

This is in the case of a person who takes the initiative of asserting his or her rights as a union member. I understand that section 94.3 allows an individual to invoke burden of proof reversal. This is the case for legitimate union activities. Is this the way in which clause 94 must be interpreted?

**Mr. Lévesque:** The union activity we are talking about here is the object of much case law. There are all kinds of union activities. Take the simple signing of a membership card or one's attendance at a convention. The fact of being a member triggers in part that protection granted under section 94.3 or clauses 15 and 17 of the Quebec Labour Code.

It is disarmingly easy to prove that one should benefit from this presumption, and this is for the very reason that the idea is to ensure, in the area of labour relations, that it is up to the employer to demonstrate that it is not for this reason — for the exercise of legitimate activities — but for a completely different reason.

It would suffice to apply the same principle here, in such a way that the individual would not be targeted for having participated in a given activity or attempted to blow the whistle on some wrongdoing, but for some completely different reason. It would be up to the employer to provide proof in the same way. This is a tried and true system.

*[English]*

**Senator Joyal:** The second point, Mr. Deveau, is an important one, that the discretion of the commissioner to limit access to the tribunal should be curtailed.

*[Français]*

Monsieur Lévesque, pourriez-vous nous expliquer les contextes dans lesquels le système du fardeau de la preuve renversé fonctionne en relations de travail au fédéral?

**M. Lévesque :** Je n'ai pas le code canadien, ni l'article 94.3, ni le code québécois. Toutefois, à la lumière des propos que vous tenez et des exemples décrits, il me paraît important de souligner ce qui suit. C'est exactement pour cette raison, comme le soulignait M. Falconer, que le Code canadien du travail — et particulièrement le code québécois où la disposition est plus claire au niveau du bénéfice de présomption — et nombre d'actes ou mesures disciplinaires discrètes et parfois même vicieuses empêchent une personne de prouver la raison, c'est-à-dire celle liée aux activités syndicales, pour laquelle elle a été congédiée, suspendue, ou qu'on a tenté d'exercer des mesures de représailles pour la priver de l'exercice légitime et reconnu par les codes en question.

Par conséquent, l'idée d'une présomption ici rejoint ces préoccupations et difficultés. Il pourrait exister nombre de cas et de situations difficiles à cerner, qui empêcheraient une personne de bénéficier véritablement de la protection que le législateur veut lui accorder.

Ces mécanismes qui existent en relation de travail sont éprouvés et efficaces. Ils ont permis à bon nombre de travailleurs de bénéficier d'une protection et d'avoir réparation du préjudice.

C'est dans le cas où une personne prend des initiatives pour faire valoir ses droits comme membre d'un syndicat. Je comprends que l'article 94.3 permet à la personne de se prévaloir du renversement du fardeau de la preuve. C'est dans le cas précis d'activités syndicales légitimes; est-ce comme cela qu'il faut comprendre l'article 94?

**M. Lévesque :** L'activité syndicale dont on parle a fait l'objet d'une jurisprudence abondante. Il y a toutes sortes d'activités syndicales. On pense à la signature d'une simple carte de membre, une participation à une assemblée; le fait d'être membre déclenche en partie la protection accordée par l'article 94.3 ou les articles 15 et 17 du Code du travail du Québec.

Il y a une facilité désarmante à prouver le bénéficiaire de cette présomption, justement pour s'assurer, en matière de relations de travail, qu'il appartient à l'employeur de démontrer que ce n'est pas pour cette raison — l'exercice d'activités légitimes — mais pour une toute autre raison.

Il suffirait de calquer le même le principe ici, selon lequel ce n'est pas en raison du fait d'avoir participé ou tenté de dénoncer un acte mais en raison d'une toute autre chose. Il appartiendrait à l'employeur de le démontrer de la même manière. C'est un système éprouvé et efficace.

*[Traduction]*

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Deveau, le deuxième point, selon lequel le pouvoir discrétionnaire du commissaire de limiter l'accès au tribunal devrait être contenu, est important.



The explanation you give in your brief does not expand more on what I call the rule of law. In other words, to separate the two positions of the commissioner seems to me to be an important principle. Could you explain more about your understanding of what would happen with the discretion given to the commissioner to limit access to the tribunal? If I understand, you would ask for the decision of the commissioner to be reviewable by a jurisdiction other than the tribunal. Am I right?

**Mr. Deveau:** I wish we had someone from our legal department to discuss that particular question with you.

**Senator Joyal:** It is on the fourth page of your brief, but you did not go into detail. It is an important point, especially when you say that the bill limits the right of employees to seek redress for reprisal through other forums and that in view of this limitation, United Steelworkers submits that the commissioner's discretion to refuse to advance complaints should be limited.

A very important legal principle is at stake there. You are deprived from appealing yet there seems to be discretion to refuse to receive complaints; thus, there is a need for an appeal level such that a person has a capacity to have his or her review pursued if the person is convinced that he or she is right.

**Mr. Falconer:** Yes. We are saying that if the commissioner is to act as judge and jury, we want the opportunity as Canadians to be able to appeal his decision somewhere, and not just to the Federal Court, because the Federal Court is a lengthy and costly process. We are talking about workers who have blown the whistle on some issue important to the Canadian public. To go the route proposed in the bill will actually deter whistle-blowing. If there is going to be a tribunal and a commissioner, then the powers of that commissioner should be spelled out in a way that allows for an appeal process if someone thinks they have a case to make and the commissioner is not listening. Some third party should hear the commissioner's reasons for refusing and hear the party's reasons for proceeding and make a decision. That would at least address our problem of having no outlet if the commissioner decides not to hear a complaint.

**Senator Joyal:** As you said, the Federal Court route is procedurally heavy, costly and lengthy, so we understand the appeal should be an administrative appeal. Where in the system do you see the appeal's being launched?

**Mr. Falconer:** Frankly, I cannot answer that question. I suspect you could take the Canada Industrial Relations Regulations as a model; there are mechanisms in there you can use if you are not satisfied with the board's decision. They include going to court, of course, but I would not recommend that.

L'explication que vous fournissez dans votre mémoire ne s'étend pas beaucoup sur ce que j'appelle la règle de droit. En d'autres termes, la séparation des deux rôles du commissaire me paraît être un principe important. Pourriez-vous m'expliquer un peu mieux ce qui se passerait selon vous avec le pouvoir discrétionnaire de limiter l'accès au tribunal qui est ici accordé au commissaire? Si je comprends bien, vous demanderiez que la décision du commissaire puisse être revue par un organe autre que le tribunal. Est-ce bien cela?

**M. Deveau :** Dommage que nous n'ayons pas quelqu'un de notre service juridique pour discuter avec vous de cette question particulière.

**Le sénateur Joyal :** Cela figure à la quatrième page de votre mémoire, mais vous n'en traitez pas dans le détail. Il s'agit d'un point important, surtout lorsque vous dites que le projet de loi limite le droit des employés à chercher réparation de préjudice auprès d'autres tribunes et qu'étant donné cette limite, le syndicat des métallos estime que le pouvoir discrétionnaire du commissaire de refuser de laisser des plaintes suivre leur cours devrait être limité.

Un très important principe juridique est en jeu ici. Vous êtes privé de la possibilité de faire appel; or, il semble qu'il y ait un pouvoir discrétionnaire de refuser de recevoir des plaintes. Il importe donc qu'il y ait un palier d'appel afin que la personne obtienne que l'examen de son dossier se poursuive si elle est convaincue d'avoir raison.

**M. Falconer :** Oui. Ce que nous disons c'est que si le commissaire doit agir en tant que juge et jury, nous voulons, en tant que Canadiens, avoir la possibilité d'en appeler de sa décision quelque part, et pas simplement à la Cour fédérale, car le recours à la Cour fédérale est un processus long et coûteux. Nous parlons ici de travailleurs qui ont dénoncé quelque chose qui revêt de l'importance pour le public canadien. Le mécanisme proposé dans le projet de loi dissuaderait en fait les gens de dénoncer les actes fautifs. S'il va y avoir un tribunal et un commissaire, alors les pouvoirs de ce dernier devraient être explicités d'une façon qui prévoit un mécanisme d'appel pour la personne qui estime avoir un dossier solide face à un commissaire qui n'écoute pas. Une tierce partie devrait entendre les motifs du refus du commissaire ainsi que les raisons pour lesquelles l'autre partie souhaite poursuivre plus loin, puis rendre une décision. Cela réglerait au moins notre problème, qu'est celui de ne pas avoir de porte de sortie si le commissaire décide de ne pas entendre une plainte.

**Le sénateur Joyal :** Comme vous l'avez dit, la voie de la Cour fédérale est un processus lourd, coûteux et de longue durée, alors nous comprenons que l'appel devrait être un appel administratif. Où à l'intérieur du système verriez-vous s'inscrire ce genre d'appel?

**M. Falconer :** Franchement, je ne peux pas répondre à cette question. J'imagine que vous pourriez prendre comme modèle le Règlement du Canada sur les relations industrielles; il s'y trouve des mécanismes auxquels vous pouvez recourir si vous n'êtes pas satisfait de la décision du Conseil. Cela inclut la poursuite judiciaire, bien sûr, mais je ne recommanderais pas cela.



[Translation]

**Senator Joyal:** Mr. Lévesque, would you have any comments to add to the good answer provided by Mr. Falconer?

**Mr. Lévesque:** Perhaps a further response concerning the issue of an administrative tribunal such as the Canada Industrial Relations Board; a tribunal such as that or the commission could be granted jurisdiction to hear complaints of this nature, in which case we would live with the consequences of the commission's decisions, which are final and without appeal, but which could be the object of judicial review by the Federal Court of Appeal, which is a completely different mechanism than that mentioned by Mr. Falconer. It is not unthinkable that jurisdiction in this area be fully placed in the hands of such a tribunal.

**Senator Joyal:** I would also invoke the opposite reasoning: supposing that an employee decides to abuse the complaint or whistle-blowing mechanism — that can happen, the world unfortunately not being perfect —, in this context, what would a fair and objective reaction on the part of the system be for the person involved but also for the system?

As you know, everyone is entitled to a certain presumption of innocence. If an individual blows the whistle here, there and everywhere, he or she to a certain extent harms the reputation and the very nature of the responsibilities of a supervisor or of an organization.

In dividing an effective system, one must take into account both possible abuses and the rights of the individual in a given political context. We have seen cases in the past, and I will not mention names, but we all have examples in our heads.

In this context, do you believe that the proposed system takes into account the balance that must exist between the two?

**Mr. Lévesque:** With all due respect, and perhaps with a word of warning, I wish to underscore that I am personally very sensitive to any type of abuse. If there is abuse, there must be corrective measures and redress. This, to my mind, follows naturally.

However, the bill's aim here is very different. Its main purpose is to allow people to blow the whistle on wrongdoing. To this end, the idea is to grant protection to the whistle-blower. This, I believe, is what is involved here, today, with all of the consequences that this entails.

Will there be deficiencies in the system? Is there a fair balance in the bill? It is my belief that these questions should be dealt with later, given that what matters here is the protection of those persons who will whistle-blow on wrongdoing. And it will then be up to the appropriate tribunals to judge after the fact if there was abuse or not.

Will it be a loyalty problem? Will it be a defamation problem or some other wrongful act? I do not believe that this matter should be dealt with within the very act that values whistle-blowing on wrongdoing and protection for whistle-blowers.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Lévesque, avez-vous des commentaires additionnels à fournir à la bonne réponse qu'a donné M. Falconer?

**M. Lévesque :** Peut-être un complément de réponse concernant la question d'un tribunal administratif tel le Conseil canadien des relations industrielles; on peut donner à un tribunal comme celui-là ou à ce conseil la juridiction d'entendre des plaintes de cette nature, auquel cas nous vivrons avec les conséquences des décisions du conseil, qui sont finales et sans appel, pouvant faire l'objet d'une révision judiciaire à la Cour d'appel fédérale, ce qui est une toute autre voie que la voie mentionnée par M. Falconer. Il n'est pas impensable de confier une entière juridiction à un tribunal comme celui-là.

**Le sénateur Joyal :** Je fais aussi le raisonnement inverse; à supposer qu'un employé décide d'abuser du mécanisme de plaintes ou de dénonciation — cela peut arriver, le monde n'est malheureusement pas parfait — quelle serait, dans ce contexte, la manière dont le système peut réagir de façon juste et objective, pour la personne en cause mais aussi pour le système en cause?

Comme vous le savez, tout le monde a droit à une certaine présomption d'innocence. Si une personne fait des dénonciations à tort et à travers, elle nuit d'une certaine façon à la réputation et à la nature même des responsabilités d'un supérieur ou d'un organisme.

En imaginant un système efficace, il faut tenir compte à la fois des abus et des droits de la personne dans un contexte politique particulier. On a vu des cas dans le passé, je ne mentionnerai pas de noms, mais nous avons tous des exemples en tête.

À cet égard, est-ce que vous trouvez que le système proposé tient compte de l'équilibre qu'il doit y avoir entre les deux?

**M. Lévesque :** Avec respect et peut-être une mise en garde, je tiens à souligner que je suis très sensible personnellement à toute forme d'abus. S'il y a abus, il doit y avoir correction et réparation d'un préjudice. Cela me paraît couler de source.

Cependant, l'objet ici visé par la loi est tout autre. On entend permettre à une personne de divulguer un acte répréhensible, c'est l'objet premier de la loi. A cette fin, on tend à accorder une protection à la personne qui dénoncera. C'est ce dont il est question, je pense, aujourd'hui avec toutes les conséquences que cela entraîne.

Y aura-t-il des failles dans le système? Y a-t-il un juste équilibre prévu par le projet de loi? Je pense que ces questions doivent être abordées ultérieurement, dans la mesure où, ce dont il est question, c'est véritablement de la protection des personnes qui feront la dénonciation d'actes répréhensibles. Et il appartiendra aux tribunaux compétents de juger par la suite s'il y a eu abus.

Est-ce que ce sera un problème de loyauté? Est-ce que ce sera un problème de diffamation ou toute autre forme d'acte répréhensible? Je ne pense pas que cette question doit être abordée à l'intérieur même de la loi privilégiant la dénonciation d'actes répréhensibles et privilégiant la protection aux personnes qui feront ces dénonciations.



[English]

**Senator Milne:** Following that last question of Senator Joyal, are you aware that the bill imposes a 60-day limitation period within which a complaint must be filed with the commissioner by a public servant alleging that there are reasonable grounds for believing that a reprisal has been taken against him or her? The complaint must be filed no later than 60 days after he or she should reasonably have been aware of the reprisal.

It seems to me that 60 days is a short period of time. For the electoral finances offences, it is ten years and another five years before the commissioner of elections has to lay any complaint. That is a total of 15 years. What do you think about that?

[Translation]

**Mr. Lévesque:** I am not familiar with the deadlines you are referring to with regard to the Elections Act. A 60-day time frame might seem short, but the Canada Labour Code does provide for such timeframes, although they are more generally of 90 days.

There is a fair balance between the protection granted an individual so as to allow him or her to react within a reasonable timeframe and that afforded to the other party, in the case of an eventual trial, for retaining his or her evidence and the means to defend him or herself down the road.

I would be very pleased to learn that an individual would have a timeframe of one or two years, but I believe that it is possible to manage with a 60- or 90-day window.

[English]

**Mr. Falconer:** This issue goes to the core of how confident people will feel about this piece of legislation. If people feel secure that they can come forward with some certainty that their job is protected, that they will not be penalized or harassed, that they will not be subject to discipline, then 60 days is fine. If I find out next week that I am being disciplined somehow, I will want to take action sooner rather than later to resolve that issue.

In most collective agreements — in the Steelworkers, the Confederation of National Trade Unions (CNTU) and others — it is not unusual to have a much shorter period of time within which people must file a grievance; it is usually less than 30 days. It is not about the issues but about people feeling comfortable with the process and with being able to come forward. If this bill meets that objective, then 60 days is not a problem.

**Senator Milne:** That is good to hear.

**Mr. Deveau:** In our brief we talked about a justice and dignity clause, so that in a situation where someone is disciplined, he or she remains at work until the tribunal makes a decision.

[Traduction]

**Le sénateur Milne :** Pour enchaîner sur la dernière question du sénateur Joyal, savez-vous que le projet de loi impose une période limite de 60 jours dans laquelle un fonctionnaire doit déposer devant le commissaire une plainte alléguant qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il a été victime de représailles? La plainte doit être déposée pas plus tard que 60 jours après que l'intéressé eût raisonnablement su qu'il y avait représailles.

Il me semble que 60 jours, c'est un peu court. Dans le cas d'infractions dans le domaine du financement électoral, c'est dix ans, et encore cinq ans avant que le commissaire aux élections n'ait à déposer une plainte, ce qui fait un total de 15 ans. Que pensez-vous de cela?

[Français]

**M. Lévesque :** Je n'ai pas pris connaissance des délais auxquels vous référiez concernant la Loi électorale. Un délai de 60 jours peut paraître court, mais le Code canadien du travail prévoit des délais pouvant être de cet ordre, mais ce sont plus généralement des délais de 90 jours.

Il y a un juste équilibre entre la protection accordée à un individu pour lui permettre de réagir dans un délai raisonnable et la possibilité qu'à l'autre partie, dans un éventuel procès, de conserver sa preuve et ses moyens pour se défendre ultérieurement.

Je serais très heureux d'apprendre qu'une personne bénéficie d'un délai d'un an ou de deux ans, mais je crois qu'il est possible de s'accommoder d'un délai voisinant les 60 ou 90 jours.

[Traduction]

**M. Falconer :** Cette question nous amène à celle de savoir quel degré de confiance le projet de loi inspirera aux gens. Si les gens ont la conviction qu'ils peuvent faire une dénonciation munis de la certitude que leur emploi est protégé, qu'ils ne seront ni pénalisés ni harcelés, qu'ils ne feront pas l'objet de mesures disciplinaires, alors un délai de 60 jours est très bien. Si j'apprends la semaine prochaine que l'on va prendre des mesures disciplinaires d'un genre ou d'un autre contre moi, alors je voudrai prendre des mesures plutôt plus tôt que plus tard pour régler le problème.

Dans la plupart des conventions collectives — dans celle des métallos, dans celle de la Confédération des syndicats nationaux (CSN) et d'autres — il n'est pas peu habituel d'avoir un délai beaucoup plus court à l'intérieur duquel les gens doivent déposer un grief; en règle générale, c'est inférieur à 30 jours. L'important n'est pas la nature de l'affaire, mais bien de s'assurer que les gens se sentent à l'aise avec le processus et puissent s'exprimer. Si le projet de loi atteint cet objectif, alors un délai de 60 jours n'est pas un problème.

**Le sénateur Milne :** C'est bon à savoir.

**M. Deveau :** Dans notre mémoire, nous parlons d'une clause de justice et de dignité, de sorte que dans une situation de mesures disciplinaires prises contre une personne, celle-ci puisse rester en poste en attendant que le tribunal rende sa décision.

The 60-day period would, in that sense, be appropriate. First of all, it would oblige the tribunal to act. If you made the period six months or a year and had a justice and dignity clause, you would have employees saying they had a year.

**Senator Milne:** Thank you.

You mentioned in your brief, Mr. Deveau, that you represent many outside contract workers, such as airport security screeners.

Some of the witnesses and senators expressed concern this morning that perhaps opening up this bill to outside contractual employees would lead to a flood of complaints with the commissioner and that he would be inundated and would not be able to do anything, certainly not within 60 days.

Perhaps everyone who loses a contract or a job competition would complain and would appeal under one pretext or another. Do you think that would happen as a result of opening up this bill to outside contractual employees who are working for a company that has a contract with the government?

**Mr. Deveau:** It depends on how the proposed legislation would deal with the kinds of complaints that can come forward. There is no question that airport screeners, who do work directly related to the security of airports, which is under Transport Canada, should be considered in this legislation. I do not see the matter of whether or not a contractor gets a government job as being under the proposed accountability act.

**Senator Milne:** How would you suggest broadening this bill to cover contractors, then? Do you have any specific suggestions along that line?

**Mr. Falconer:** We are talking about anyone who has a contract with the federal government. Mr. Deveau is talking about the airports, which are structurally under Transport Canada and Canadian Air Transport Security Authority. CATSA, in turn, has subcontracted the work to private security firms. We believe that employees of those private security firms, who are performing government work at those sites, should be entitled to the protection of this bill. Any subcontractor that falls within the category of being employed by the federal government should be covered by the bill because they are working in an industry that the federal government regulates. That is a modest expansion. Some people in the labour movement think that everyone should be covered by whistle-blowing, but that is another discussion for another day.

**Senator Milne:** And for another forum.

**Mr. Falconer:** Exactly.

**Senator Milne:** Mr. Deveau, how specifically would you broaden the definition of "protective disclosures" under this bill? Do you have a specific suggestion for us?

La période de 60 jours serait dans ce contexte approprié. Premièrement, cela obligerait le tribunal à agir. Si vous établissez une période de six mois ou d'un an et si vous avez une clause de justice et de dignité, alors il y aurait des employés qui diraient qu'ils ont un an.

**Le sénateur Milne :** Merci.

Monsieur Deveau, vous avez mentionné dans votre déclaration que vous représentez de nombreux contractuels de l'extérieur, comme par exemple les contrôleurs de la sécurité aéroportuaire.

Certains témoins et sénateurs ont ce matin dit craindre que l'élargissement du projet de loi pour englober les travailleurs contractuels pourrait amener une avalanche de plaintes, auquel cas le commissaire serait inondé de travail et ne pourrait rien faire, en tout cas pas dans les 60 jours.

Peut-être que toutes les personnes qui perdraient un contrat ou qui ne remporteraient pas un concours pour combler un poste viendraient se plaindre et faire appel sous un prétexte ou un autre. Pensez-vous que cela arriverait du fait d'élargir le projet de loi pour y intégrer les contractuels travaillant pour des entreprises ayant un contrat avec le gouvernement?

**M. Deveau :** Tout dépendrait de la façon dont le projet de loi traiterait les genres de plaintes qui seraient déposées. Il n'y a aucun doute que les vérificateurs de la sûreté dans les aéroports, dont le travail concerne directement la sécurité aéroportuaire, qui relève de Transports Canada, devraient être inclus dans le projet de loi. Mais je ne considérerais pas le fait qu'un entrepreneur obtienne ou non un contrat pour le gouvernement comme relevant du projet de loi sur la responsabilité tel que proposé.

**Le sénateur Milne :** Alors comment recommanderiez-vous que l'on élargisse le projet de loi pour qu'il englobe les entrepreneurs? Auriez-vous quelque suggestion précise à faire à cet égard?

**M. Falconer :** Nous parlons ici de toute personne qui a un contrat avec le gouvernement fédéral. M. Deveau parle des aéroports, qui relèvent, sur le plan structurel, de Transports Canada et de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien. L'ACSTA a, à son tour, sous-traité le travail à des compagnies de sécurité privées. Nous pensons que les employés de ces compagnies de sécurité privées, qui font du travail pour le gouvernement à ces différents emplacements, devraient avoir droit à une protection en vertu du projet de loi. Tout sous-traitant s'inscrivant dans la catégorie de ceux employés par le gouvernement fédéral devrait être couvert par le projet de loi car travaillant dans une industrie réglementée par le gouvernement fédéral. Il s'agit là d'un modeste élargissement. Certains militants au sein du mouvement syndical estiment que tout le monde devrait être couvert en matière de dénonciation, mais c'est là une autre discussion pour un autre jour.

**Le sénateur Milne :** Et pour une autre tribune.

**M. Falconer :** Exactement.

**Le sénateur Milne :** Monsieur Deveau, de quelle façon précise élargiriez-vous la définition de « divulgation protégée » dans le cadre du projet de loi? Auriez-vous une suggestion précise à nous soumettre?



**Mr. Deveau:** Perhaps I can get our legal department to submit something in writing.

**Senator Milne:** That would help quite a bit.

**The Chairman:** Can you have that sent to the clerk of the committee here?

**Mr. Deveau:** Yes, we will.

**Senator Milne:** Could you also send some wording for your suggestion about reverse onus?

**Mr. Deveau:** Sure.

**Senator Andreychuk:** I want to pick up on the reverse onus. If I understand, you are after reverse onus because you think that when someone comes forward on a whistle-blowing complaint and then does not get the opportunity to continue in their workplace in the normal manner, it is up to the employers to prove that they are not discriminating against that employee.

It is a form of discrimination to retaliate against a person who comes forward legitimately under this bill. We are trying to deal with other categories of discrimination as well, be they gender, race, religion or other biases. How would reverse onus in this particular discrimination or retaliation case be different from all the other categories of discrimination?

**Mr. Falconer:** We are talking about an employment relationship that is based on power. The employer has all the power and the employee has none, and that is what discourages people from blowing the whistle. We believe that if we can balance that power equation, it will work, and that is the purpose of this legislation.

Reverse onus is so important because it is not good enough in any court for an employee to come forward and say, "I have been discriminated against," or "I have been discharged for this reason." The employee has no proof, only the belief that the reason he has been disciplined, harassed or terminated is that he spoke up. That is his belief, but he has no proof.

Under reverse onus, the employer has all the proof and all the justification for terminating an employee for just cause. Our contracts contain a clause that says that people cannot be terminated without just cause, and we are saying exactly the same thing in this instance. It says that if people are disciplined, terminated or harassed, it is up to the employer to prove that they did not do those things because the person blew the whistle on an issue.

You are absolutely correct that there is human rights legislation in all the provinces and federal legislation that deals with discrimination. However, it is not right that someone can be fired without the opportunity to present evidence in open court on what took place. It is important to have reverse onus in this

**M. Deveau:** Je pourrais peut-être obtenir que notre service juridique vous soumette quelque chose par écrit.

**Le sénateur Milne:** Cela nous serait très utile.

**Le président:** Pourriez-vous faire en sorte que cela soit envoyé au greffier du comité?

**M. Deveau:** Absolument.

**Le sénateur Milne:** Pourriez-vous également nous envoyer un libellé correspondant à votre suggestion au sujet du renversement du fardeau de la preuve?

**M. Deveau:** Certainement.

**Le sénateur Andreychuk:** J'aimerais revenir sur la question du renversement du fardeau de la preuve. Si je comprends bien, vous souhaitez qu'il y ait renversement du fardeau de la preuve car vous estimez que si une personne dénonce un acte fautif et se voit ensuite privée de la possibilité de poursuivre son travail comme si de rien n'était, il devrait incomber à l'employeur de prouver qu'il n'agit pas de façon discriminatoire à l'égard de cet employé.

S'en prendre à une personne qui fait une dénonciation d'une façon tout à fait légitime en vertu du projet de loi constitue une forme de discrimination. Nous nous efforçons de traiter d'autres catégories de discrimination également, que ce soit pour des raisons de sexe, de race, de religion ou autre. En quoi le renversement du fardeau de la preuve dans ces situations particulières de discrimination ou de représailles serait-il différent par rapport à toutes les autres catégories de discrimination?

**M. Falconer:** Nous parlons ici d'une relation d'emploi fondée sur le pouvoir. L'employeur détient tout le pouvoir, et l'employé n'en a aucun, et c'est ce qui décourage les gens de dénoncer. Nous pensons que s'il y avait moyen d'équilibrer ce rapport de force, cela fonctionnerait, et c'est là l'objet du projet de loi.

Le renversement du fardeau est très important parce qu'il ne suffit pas, quel que soit le tribunal, qu'un employé se présente et dise « J'ai été victime de discrimination » ou « J'ai été renvoyé pour telle raison ». L'employé n'a aucune preuve, mais seulement la conviction qu'on lui a infligé des mesures disciplinaires, du harcèlement ou la perte de son emploi parce qu'il a parlé. C'est là sa conviction, mais il ne dispose d'aucune preuve.

Avec le renversement du fardeau de la preuve, l'employeur doit fournir toutes les preuves et toutes les justifications du renvoi d'un employé pour un motif valable. Nos contrats contiennent une clause qui dit qu'une personne ne peut pas être renvoyée sans motif, et nous disons exactement la même chose dans ce cas-ci. Nous disons que si une personne se voit imposer des mesures disciplinaires ou est victime de harcèlement ou perd son emploi, c'est à l'employeur qu'il doit revenir de prouver que ce n'est pas parce que l'employé a dénoncé telle ou telle chose.

Vous avez tout à fait raison de dire qu'il y a des lois en matière de droits de la personne dans toutes les provinces ainsi qu'une loi fédérale qui traite de discrimination. Cependant, il n'est pas normal qu'une personne puisse être renvoyée sans avoir l'occasion de soumettre à une cour ouverte des preuves sur ce qui s'est passé.

legislation to clarify that employers have the right to hire, fire, transfer, discipline, et cetera, subject, however, to proving that their actions were for just cause rather than simply because the employee blew the whistle.

That is why it is so different from other forms of discrimination that can go before human rights boards. Human rights commissions deal with many issues that take time and much expertise. We believe that people will not blow the whistle if there is not a mechanism to guarantee their protection. Reverse onus protects those people who blow the whistle when it is necessary

**Senator Andreychuk:** Going to the Federal Court is a long process. Going to human rights commissions is a long process as well.

You seem to be saying that discrimination by retaliation is unique, that although the others have to go through long processes, albeit different processes, that is justifiable. You want to place a higher onus on the employer and place a higher value on coming forward than on all other types of discrimination.

**Mr. Falconer:** To be perfectly clear, the United Steelworkers do not think that any discrimination should be tolerated. I know that boards, panels and human rights commissions take a long time, and I do not think that is a good thing. If there is some way to prevent that from happening, I am in favour of it.

However, with whistle-blowing we are asking people to step up and do something they have never done before; we are asking them to put their heads on the chopping block. We are trying to suggest to you ways in which we can prevent the guillotine from coming down.

Employers will not necessarily follow along just because a piece of legislation says these things. As some senators have mentioned, some employers may try to circumvent the legislation even if we get the changes we are asking for.

I am not diminishing other types of discrimination at all. If there is a way we can help the Canadian Human Rights Commission do its job more thoroughly and quickly, someone should suggest that to the government. I am here to talk about whistle-blowing.

**The Chairman:** You are talking to the right senator now because Senator Andreychuk is the chairman of the Senate Human Rights Committee.

**Senator Andreychuk:** Can any one of you give me your background on whistle-blowing? It is a new area. It has been discussed. We have encouraged people to come forward. In the

Il est important que le renversement du fardeau de la preuve soit prévu dans le projet de loi, ce afin qu'il soit clair que les employeurs ont le droit de recruter, de renvoyer, de transférer, de discipliner, etc., à condition, cependant, de prouver que dans le cas de la prise de ce genre de mesures, cela a été fait pour un motif valable et non pas tout simplement parce que l'employé a fait une dénonciation.

C'est pourquoi cela est si différent des autres formes de discrimination qui peuvent faire l'objet de plaintes auprès de commissions des droits de la personne. Les commissions des droits de la personne traitent de nombreuses questions qui exigent beaucoup de temps et de compétences. Nous croyons que les gens ne dénonceront pas s'il n'y a pas de mécanisme garantissant leur protection. Le renversement du fardeau de la preuve protégera en cas de besoin ceux et celles qui choisiront de dénoncer.

**Le sénateur Andreychuk :** Un recours devant la Cour fédérale est un long processus. Un recours devant une commission des droits de la personne est lui aussi un long processus.

Vous semblez être en train de dire que la discrimination par voie de représailles est unique, que même si d'autres doivent être assujettis à de longs processus, bien que différents, cela est justifiable. Vous voulez imposer une plus lourde responsabilité sur l'employeur et accorder une plus grande valeur au fait de dénoncer, comparativement à tous les autres motifs de discrimination.

**M. Falconer :** Pour être parfaitement clair, les métallos estiment qu'aucune discrimination ne devrait être tolérée. Je sais que les conseils, panels et commissions des droits de la personne demandent beaucoup de temps, et je ne pense pas que ce soit une bonne chose. S'il y avait quelque moyen d'empêcher cela, je serais tout à fait en faveur.

Cependant, dans le cas de la dénonciation, l'on demande aux gens de sortir du rang et de faire quelque chose qu'ils n'ont jamais fait auparavant; on leur demande de mettre leur tête sur le billot. Nous, nous efforçons simplement de vous suggérer des façons d'empêcher que le couperet de la guillotine ne tombe.

Les employeurs ne vont pas forcément bien se comporter du simple fait qu'il y ait une loi établissant certaines choses. Comme l'ont mentionné certains sénateurs, il y a des employeurs qui tenteront peut-être de contourner la loi, et ce même si nous obtenons les changements que nous demandons.

Je ne veux aucunement diminuer les autres formes de discrimination. S'il existe un moyen d'aider la Commission canadienne des droits de la personne à faire son travail de façon plus exhaustive et plus rapide, alors quelqu'un devrait suggérer cela au gouvernement. Moi, je suis ici pour parler de la dénonciation.

**Le président :** Vous vous adressez justement au bon sénateur, car la sénatrice Andreychuk est présidente du Comité sénatorial des droits de la personne.

**Le sénateur Andreychuk :** L'un d'entre vous pourrait-il me faire part de son expérience en matière de dénonciation? Il s'agit d'un tout nouveau domaine. On en a discuté. On a encouragé les gens à



past, we have said that wrongdoing is related to the Criminal Code, under which everyone has a responsibility to come forward in certain cases.

Is the issue of whistle-blowing prevalent in legislation, policies or practices of unions or will this be the bellwether case? Does your union have whistle-blowing provisions in your offices, or will this be new for you as well?

[Translation]

**Mr. Lévesque:** As far as I am concerned, yes. The first time that I read the bill, I had some hesitation because it seemed to me that it was more interested in the problem of loyalty towards one's employer than in whistle-blowing in cases of wrongdoing. In that sense, yes, this is all new to me. I have never before had to deal with this kind of problem.

That being said, after careful reading of the first and second versions of the bill, it appeared clear to me that as far as the federal sphere is concerned, there should be a specific channel for whistle-blowing and special protection granted to those — to borrow the terms used by Mr. Falconer — who decide to put their head on the chopping block.

[English]

**Senator Andreychuk:** On page 171 of the bill, under "Rights of action," it says:

Nothing in this act affects any right of action that a public servant may otherwise have in relation to any act or omission giving rise to a dispute that does not relate to his or her terms or conditions of employment.

**Mr. Chairman,** have you received any interpretation of that? If not, perhaps we could look into it.

**The Chairman:** Proposed new section 51.3 of the Public Servants Disclosure Protection Act was raised this morning by Senator Day.

**Senator Andreychuk:** Yes. Proposed new subsection 51.2 (2) is an interesting one. I will leave that to another day.

**Senator Campbell:** I would like to get back to the commissioner as the investigator and gatekeeper. Basically you are looking for a judicial review of the commissioner's decision. Perhaps the tribunal itself could be in that position.

I have been involved only in a provincial tribunal. When I as coroner made a decision that someone did not like, that person could ask for a judicial review before the Supreme Court. It was a fairly lengthy process. In this case there is one place for everyone to go — the Federal Court. For this proposed legislation, would it be possible to have the review done by the tribunal? Perhaps the commissioner should be an investigator. The tribunal is the gatekeeper. They make the decision on whether they go forward

parler. Par le passé, l'on disait que les actes fautifs relevaient du Code criminel, en vertu duquel dans certains cas chacun avait pour responsabilité de dénoncer.

La question de la dénonciation figure-t-elle couramment dans les lois, politiques ou pratiques des syndicats ou bien s'agit-il ici d'un cas pilote? Votre syndicat applique-t-il dans ses bureaux des règles en matière de dénonciation, ou bien ceci sera-t-il nouveau pour vous également?

[Français]

**M. Lévesque :** En ce qui me concerne, oui. La première fois que j'ai lu le projet de loi, j'ai eu une hésitation parce qu'il me semblait qu'on s'intéressait davantage au problème de loyauté envers l'employeur qu'à la divulgation d'actes répréhensibles. En ce sens oui, c'est tout à fait nouveau. Je n'ai jamais eu à traiter ce genre de problème auparavant.

Cela dit, après une lecture attentive des premier et second projets de loi, il m'est apparu évident qu'en ce qui concerne la sphère fédérale, il devait y avoir un canal particulier pour la dénonciation d'actes répréhensibles et une protection accordée — pour reprendre les termes de M. Falconer — aux personnes qui décidaient de se mettre la tête sur la billot.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk :** On peut lire, sous « Droit d'action en justice », à la page 171 du projet de loi :

Il est entendu que la présente loi ne porte pas atteinte au droit d'intenter une action en justice dont peut jouir par ailleurs un fonctionnaire relativement aux faits — actions ou omissions — à l'origine d'un différend qui n'est pas lié à ses conditions d'emploi.

Monsieur le président, avez-vous reçu une interprétation de ce texte? Dans la négative, nous pourrions peut-être nous y pencher.

**Le président :** Le nouvel article proposé 51.3 de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles a été soulevé ce matin par le sénateur Day.

**Le sénateur Andreychuk :** Oui. Le nouveau paragraphe 51.2 (2) proposé est intéressant. Je vais laisser cela de côté pour un autre jour.

**Le sénateur Campbell :** J'aimerais revenir à la question du commissaire en tant qu'enquêteur et chien de garde. En gros, ce que vous voulez, c'est un examen judiciaire de la décision du commissaire. Peut-être que le tribunal lui-même pourrait exercer cette fonction.

Je n'ai jamais eu affaire qu'à un tribunal provincial. Lorsqu'en tant que coroner je prenais une décision que quelqu'un n'aimait pas, cette personne pouvait demander un examen judiciaire devant la Cour suprême. C'était un processus plutôt long. Dans ce cas-ci, il y a un endroit auquel tout le monde peut s'adresser : la Cour fédérale. Dans le cas du projet de loi proposé, serait-il possible que l'examen soit fait par le tribunal? Peut-être que le commissaire devrait être un enquêteur. Le tribunal est le chien de

or not. If you do not like that, then the Federal Court is your next level of recourse.

It seems like the commissioner is in the middle of all this. The commissioner investigates. It goes to the tribunal. The tribunal says yes or no. If one party or the other does not like the tribunal's decision, it can move on to the Federal Court. Perhaps the separation of the two roles would take care of this problem.

**Mr. Falconer:** As Mr. Deveau has already said, I do not think we are really quite sure what will fill the bill. We know that with the two jobs combined in one it does not seem to work. Justice is denied if you do not get an opportunity to present to the tribunal. Senator Campbell, I certainly think that may solve the problem.

**Senator Campbell:** The difficulty here is that you are asking someone to wear two hats. First, they wear one hat. Then they take it off and make a decision on what they just investigated. That seems patently unfair.

**Mr. Falconer:** When we looked at what we wanted to encompass in changes to the act, it was done in tandem.

Turning to the topic of judicial review, the old arbitration system takes some time, as does going to the Supreme Court or the Federal Court.

Perhaps the justice and dignity component could be instituted. If you are disciplined in some way, you are retained in a position and you lose no compensation while your dispute with the employer happens. If the reasons you have been disciplined are upheld, then the discipline is carried through. If the reasons for it are withdrawn, then you carry on with your job. However, if it takes six months, the person is still employed for six months while the process unfolds.

Such a measure exists in a few collective agreements. Where people are fired, they are kept on in some capacity, as long as there is no imminent danger that they will sabotage the job or hurt someone, if there is some conflict between employees.

Your explanation regarding the tribunal makes a lot of sense. In the event that we go to some kind of judicial review, I do not think that would be good enough. You have to add the component that makes it so that the person is whole while you do that last part.

**Senator Campbell:** I do not disagree with what you are saying. Sometimes when police officers are accused of doing something they are taken off active duty and put on a desk job. They stay there until the whole thing is resolved.

I understand the justice and dignity point. I want a system that acts fairly and quickly. I have no difficulty with the person's remaining on the job while the process unfolds, except for the situations you set out.

garde. Ils décident s'ils veulent aller de l'avant ou non. S'ils ne sont pas satisfaits, alors la Cour fédérale est le palier de recours suivant.

On a l'impression que le commissaire est coincé au milieu de tout cela. Le commissaire fait enquête. L'affaire est renvoyée devant le tribunal. Le tribunal dit oui ou non. Si l'une ou l'autre des parties n'aime pas la décision du tribunal, alors cela peut être renvoyé devant la Cour fédérale. Peut-être que la séparation des deux rôles réglerait le problème.

**M. Falconer :** Comme l'a déjà dit M. Deveau, je ne pense pas que l'on sache vraiment ce qui réglerait le problème. Nous savons que le fait de réunir les deux fonctions au sein d'un même poste ne semble pas fonctionner. Il n'y a pas justice si vous n'avez pas la possibilité de recourir au tribunal. Sénateur Campbell, je pense que cela pourrait fort bien régler le problème.

**Le sénateur Campbell :** La difficulté ici est que vous demandez à quelqu'un de porter deux chapeaux. La personne commence par un porter un, puis elle l'enlève et prend une décision sur ce sur quoi elle vient d'enquêter. Cela paraît tout à fait injuste.

**M. Falconer :** Lorsque nous nous sommes penchés sur ce que nous voulions englober dans les changements à la loi, ce travail a été fait en tandem.

Passant maintenant à la question de l'examen judiciaire, l'ancien système d'arbitrage demandait un certain temps, comme c'est le cas avec la Cour suprême ou la Cour fédérale.

Peut-être que l'élément justice et dignité pourrait être intégré. Si vous faites l'objet de mesures disciplinaires, vous restez en poste et vous ne perdez aucune rémunération en attendant que soit réglé votre différend avec l'employeur. Si les motifs des mesures disciplinaires sont maintenus, alors les mesures disciplinaires sont imposées. Mais si leurs motifs sont retirés, alors vous restez en fonction. Cependant, si cela demande six mois, l'employé conserve son emploi pendant les six mois que dure le processus.

C'est ce qui est prévu dans un certain nombre de conventions collectives. Lorsqu'une personne est renvoyée, elle conserve certaines de ses fonctions, tant et aussi longtemps qu'il n'y a aucun danger imminent qu'elle sabotera le travail ou qu'elle nuira à quelqu'un, s'il y a conflit entre employés.

Votre explication au sujet du tribunal est tout à fait logique. En cas de recours à un genre d'examen judiciaire, je ne pense pas que cela suffirait. Il importe d'ajouter un élément tel que la personne concernée demeure indemne en attendant l'exécution de la dernière partie du processus.

**Le sénateur Campbell :** Je ne conteste pas ce que vous dites. Il arrive que lorsque des policiers sont accusés de quelque chose, on les retire du service actif pour leur donner un travail de bureau. Ils y restent en attendant que toute l'affaire soit tirée au clair.

Je comprends ce que vous dites au sujet de l'élément justice et dignité. Je désire qu'on ait un système qui intervienne de façon juste et rapide. Cela ne me pose aucun problème qu'une personne demeure à son poste en attendant que le processus suive son cours, sauf dans le cas du genre de situation que vous avez évoqué.



There has to be a separation of the roles of judge and investigator. Otherwise, the investigator can say, "This is my finding. As a judge, it will not go any further."

**Mr. Falconer:** I agree.

**The Chairman:** Mr. Falconer, I am sure you are aware of Bill C-11, to establish a procedure for the disclosure of wrongdoings in the public sector, including the protection of persons who disclose the wrongdoings. The bill was assented to on November 22, 2005.

I refer to clause 21.1(6) of Bill C-11, which states:

The public servant may be temporarily assigned duties in another portion of the public sector if both the chief executive of that other portion and the public servant consent to the assignment and the duties are comparable to the public servant's normal duties. The assignment is deemed not to be a reprisal if the public servant's consent is given.

That protection is also built in.

**Mr. Falconer:** If they agree.

**The Chairman:** The public servant has to consent.

**Senator Day:** There are a lot of ifs in that one.

We appreciate your being here to provide a perspective from the unions. First, I would like to lay the groundwork by referring to what our chairman just said. A piece of legislation was passed in November of last year. We often refer to it as Bill C-11. However, it was never proclaimed. It has never been in operation. Nobody has any practical experience of how it works. We are now talking about amendments to that piece of legislation.

Have you had an opportunity to study the previous legislation or participate in any way in proposed changes?

[Translation]

**Mr. Lévesque:** At the time, I was participating on behalf of the Fédération nationale des communications, of the Fédération de la CSN as well as of one of the main unions, the Syndicat des communications de Radio-Canada. The main concern at the time with regard to this bill related to obtaining an exception for journalism-related work. A correction was made.

For the rest, the remarks made were essentially the same, in other words that protection be granted to persons disclosing wrongdoing and that the burden of proof be reversed — as is being suggested here — similar to what is provided for in other labour relations legislation — which I partially defended earlier. I added to that broader protection than simply reverse onus, by suggesting a presumption that the measures in question were taken because the person blew the whistle, for example. My experience stops there.

Il faut qu'il y ait séparation entre les rôles de juge et d'enquêteur, sans quoi l'enquêteur peut dire « Voici quelle est ma décision. En tant que juge, cela n'ira pas plus loin ».

**M. Falconer :** Je suis d'accord.

**Le président :** Monsieur Falconer, je suis certain que vous connaissez le projet de loi C-11, Loi prévoyant un mécanisme de divulgation des actes répréhensibles et de protection des divulgateurs dans le secteur public. Ce projet de loi a été adopté le 22 novembre 2005.

Je vous renvoie au paragraphe 21.1(6) du projet de loi C-11, qui dit ceci :

Le fonctionnaire peut faire l'objet d'une assignation temporaire d'attributions au sein d'un autre élément du secteur public si l'administration de cet élément et le fonctionnaire y consentent et que les nouvelles attributions de ce dernier sont comparables à ses attributions régulières. Le cas échéant, l'assignation ne constitue pas des représailles.

Cette protection y est donc prévue.

**M. Falconer :** Si les deux y consentent.

**Le président :** Le fonctionnaire doit y consentir.

**Le sénateur Day :** Il y a là-dedans beaucoup de « si ».

Nous apprécions le fait que vous soyez ici pour nous livrer la perspective des syndicats. Tout d'abord, j'aimerais fixer les balises en me reportant à ce que vient tout juste de dire le président du comité. Un projet de loi a été adopté en novembre de l'an dernier. C'est ainsi que nous parlons souvent du projet de loi C-11. Cependant, la loi n'a jamais été promulguée. Elle n'a jamais été en vigueur. Personne n'a d'expérience pratique de son fonctionnement. Nous discutons ici d'amendements à ce projet de loi.

Avez-vous eu l'occasion d'examiner la version antérieure ou de participer de quelque façon à l'élaboration des changements proposés?

[Français]

**M. Lévesque :** À l'époque, je participais au nom de la Fédération nationale des communications, de la Fédération de la CSN et également au nom d'un de ses principaux syndicats, le Syndicat des communications de Radio-Canada. La principale préoccupation à l'égard de ce projet de loi concernait une exception à prévoir pour le travail journalistique. Une correction a été apportée.

Pour le reste, les propos tenus étaient essentiellement les mêmes, c'est-à-dire de s'assurer qu'il y ait une protection accordée au divulgateur d'acte répréhensible et qu'il y ait un renversement du fardeau de la preuve — comme il est proposé ici — à l'image de ce qui est prévu dans d'autres législations en matière de relations de travail — ce que j'ai partiellement défendu tout à l'heure. J'y ai ajouté une protection plus étendue qu'un renversement du fardeau de la preuve, en proposant une présomption selon laquelle les mesures ont été prises en raison d'une dénonciation, par exemple. Mon expérience s'arrête là.

**Senator Day:** Have you, for example, studied clause 24 dealing with the commissioner's power to reject a complaint?

**Mr. Lévesque:** No, but you have just reminded me of a kind of irregularity or paradox contained in the first bill, where there was this uncomfortable situation with the commissioner being both judge and jury in the case of a person compelled to disclose an act committed by his or her immediate superior, and that was even worse than what we presently have with this bill. Corrections have been made between Bill C-11 and the one you are studying now.

I am sensitive to the judge and defendant problem, but it was even more striking with the previous bill.

[English]

**Mr. Falconer:** I have no information on that.

**Senator Day:** We were talking about the cost of going to Federal Court for a judicial review should the public service integrity commissioner decide not to proceed. Clause 203 proposes changing section 24 of the Public Servants Disclosure Protection Act. On page 157, proposed section 24 (1) states:

The Commissioner may refuse to deal with a disclosure or to commence an investigation — and he or she may cease an investigation —

Why are the changes proposed? We do not have that in the previous application, Bill C-11, wherein proposed section 24 outlines various grounds. As well, you have expressed concern about the basis upon which the commissioner could exercise the right to refuse an investigation, if “the subject-matter of the disclosure is not sufficiently important,” or if “dealing with the disclosure would serve no useful purpose.” That is interesting wording in a piece of proposed legislation to explain why the commissioner might not proceed with an investigation.

**Mr. Falconer:** That is exactly why we hold the position that the commissioner should have certain rights subject to an overseer. There has to be some oversight. If I think something is important and I come forward, I would expect to be protected. I would not expect someone to tell me it is a frivolous complaint and to simply go away. I would expect the government to take it up and protect me because I have put my head on the chopping block. If the commissioner were to deem my complaint frivolous, then I would find myself unprotected. As an employee, I would be prevented from ever coming forward in the future.

**Senator Day:** You talked about the use of the words “justice and dignity,” which I would ask you to explain. I appreciate your giving us some proposals for amendments, an expansion on them and the reverse onus argument. Mr. Justice Gomery also suggested there should be some degree of reverse onus. It is interesting that you would pick up on that, but we have not seen it in the bill.

**Le sénateur Day :** Avez-vous, par exemple, étudié la section 24 sur les pouvoirs du commissaire de rejeter une plainte?

**M. Lévesque :** Non, mais vous me rappelez cependant une espèce d'irrégularité ou de paradoxe contenu dans le premier projet de loi où il y avait cet inconfort de juge et partie lorsque, par exemple, une personne devait s'astreindre à dénoncer un acte commis par son supérieur immédiat, ce qui est encore pire que ce qu'on voit actuellement dans ce projet de loi. Des corrections ont été apportées entre le projet de loi C-11 et celui présentement à l'étude.

Je suis sensible au problème de juge et partie, mais il était encore beaucoup plus criant à l'époque.

[Traduction]

**M. Falconer :** Je n'ai pas de renseignements là-dessus.

**Le sénateur Day :** Nous parlions du coût d'un recours à la Cour fédérale pour un examen judiciaire dans les cas où le commissaire à l'intégrité dans la fonction publique aurait décidé de ne pas examiner le dossier. L'article 203 viendrait modifier l'article 24 de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles. Le paragraphe proposé 24 (1), à la page 157, dit :

Le commissaire peut refuser de donner suite à une divulgation ou de commencer une enquête ou de la poursuivre [...]

Pourquoi ces changements sont-ils proposés? Cela ne figure pas dans la version antérieure du projet de loi, le projet de loi C-11, dont l'article 24 explique un certain nombre de motifs. D'autre part, vous avez dit être préoccupés par les raisons pour lesquelles le commissaire pourrait exercer son droit de refuser une enquête, si « l'objet de la divulgation n'est pas suffisamment important », ou si « cela serait inutile ». C'est là un libellé intéressant dans un projet de loi pour expliquer les raisons pour lesquelles le commissaire pourrait refuser de donner suite à une divulgation.

**M. Falconer :** C'est précisément ce pour quoi nous maintenant que le commissaire devrait avoir certains droits, sous réserve d'un contrôle par une autorité supérieure. Il faut qu'il y ait un certain contrôle. Si j'estime qu'une chose est importante et que je fais une divulgation, je m'attends à être protégé. Je ne m'attends pas à ce que quelqu'un me dise qu'il s'agit d'une plainte frivole et que je n'ai qu'à repartir. Je m'attendrais à ce que le gouvernement y donne suite et me protège, car j'ai mis ma tête sur le billot. Si le commissaire jugeait ma plainte frivole, alors je me retrouverais sans protection aucune. En tant qu'employé, il me serait interdit de jamais dénoncer quoi que ce soit par la suite.

**Le sénateur Day :** Vous avez parlé de l'emploi des mots « justice et dignité », et je vous demanderais d'expliquer. Je vous suis reconnaissant de nous avoir soumis des propositions d'amendements assorties d'explications, ainsi que votre argumentation au sujet du renversement du fardeau de la preuve. Le juge Gomery a lui aussi recommandé qu'il y ait un certain degré de renversement du fardeau de la preuve. Il est intéressant que vous parliez de cela, mais nous n'avons pas vu cela dans le projet de loi.



What do you think about the tribunal's having the right to provide an award of damages up to \$10,000 to try to save someone who has been wrongly dealt with in reprisal. Is that a good idea or a bad idea?

**Mr. Falconer:** I will let Mr. Lévesque answer that.

[Translation]

**Mr. Lévesque:** It is like a game-show on television: you pick up a mirror and you redirect the question. I will give you a general answer. As soon as a tribunal or a decision-maker recognizes that improper action was taken vis-à-vis an employee, that he or she was suspended or dismissed and that this was discriminatory, then clearly the tribunal must have the authority to put an end to these actions, in order for there to be reintegration of the employee, and there could also be some form of financial compensation if the proof is there. I have no conceptual difficulty with imagining that.

[English]

**Senator Day:** Mr. Falconer, if you were successful in having your justice and dignity clause included, would you need "pain and suffering" and "\$10,000," as well?

**Mr. Falconer:** It depends on the purpose of the award. What is the purpose? We had the discussion prior to today about a notion of a reward for coming forward. We were quite clear that we want legislation that will make people feel truly comfortable about coming forward. We do not like the idea of people coming forward simply because there is a monetary gain to be had, even though all the other provisions we are talking about were in place. That would be a mistake. It would be another case should there be damages that might be compensated "over and above" or "in addition to," within an established system. Those have to be well thought out so as not to encourage people to come forward simply because they might have an opportunity for financial compensation. The bill is not about that. Rather, we want to ensure that people feel comfortable enough to come forward. We believe that the modest changes we are suggesting will make people feel more comfortable about coming forward when there is an issue. I do not know if that answers your question.

**Senator Day:** It answers in a way and certainly gives us something to think about. You are tying this into the \$1,000 reward for bringing forward the information initially, which neither of you favoured so it was removed. It was removed when the bill was before the House of Commons. However, the \$10,000 reward is still in the bill as passed by the other place last June. Do you think there is a danger it might have the same effect?

**Mr. Falconer:** The presumption should be that when damages can be awarded to someone, they must be in concrete terms. I do not think that presents a problem provided people do not expect

Que pensez-vous du droit du tribunal d'accorder jusqu'à 10 000 \$ en dommages-intérêts pour essayer de venir en aide à une personne qui aurait été victime de représailles. Est-ce une bonne ou une mauvaise idée?

**M. Falconer :** Je vais laisser M. Lévesque répondre à cette question.

[Français]

**M. Lévesque :** C'est comme le jeu télévisé, on prend le miroir et on redirige la question. Je vais répondre d'une manière générale. À partir du moment où un tribunal ou un décideur reconnaît qu'on a agi de manière erronée envers un employé, qu'on l'a suspendu ou congédié et que l'on a agi de façon discriminatoire, il est évident que le tribunal doit avoir l'autorité pour que cessent ces agissements, qu'il y ait une réintégration, et il pourrait également y avoir une forme de compensation monétaire, si preuve est faite. Je n'ai pas de difficulté conceptuelle à imaginer cela.

[Traduction]

**Le sénateur Day :** Monsieur Falconer, si vous réussissiez à faire inclure votre clause sur la justice et la dignité, auriez-vous également besoin de « souffrances et douleur » et de « 10 000 \$ »?

**M. Falconer :** Tout dépendrait de l'objet visé. Quel est le but? Nous avons discuté avant aujourd'hui de l'idée d'une récompense. Nous avons dit clairement que nous voulions une loi qui mette les gens à l'aise avec l'idée de divulguer quelque chose. Nous n'aimons pas l'idée que les gens fassent des dénonciations tout simplement parce qu'il y a de l'argent au bout. Même si toutes les autres dispositions dont nous parlons étaient en place. Ce serait une erreur. Il faudrait là encore se demander s'il devrait y avoir des dommages-intérêts « en plus de » ou « en sus de » au sein d'un système établi. Il importe de bien y réfléchir, car il ne faudrait pas encourager les gens à faire des dénonciations parce qu'il y a la possibilité d'une récompense financière. Là n'est pas le propos du projet de loi. Nous voulons plutôt nous assurer que les gens se sentent suffisamment à l'aise pour parler de ce qu'ils savent. Nous croyons que les modestes changements que nous proposons mettraient les gens plus à l'aise avec l'idée de faire une dénonciation lorsqu'il y a un problème. J'ignore si cela répond à votre question.

**Le sénateur Day :** Cela y répond en partie et nous donne en tout cas matière à réfléchir. Vous rattachez cela à la récompense de 1 000 \$ pour la fourniture initiale de renseignements, chose qu'aucun d'entre vous n'appuyait, et c'est pourquoi cela a été enlevé. Cela a été enlevé lorsque le projet de loi était devant la Chambre des communes. Cependant, la récompense de 10 000 \$ figure toujours dans le projet de loi tel qu'adopté en juin dernier par l'autre endroit. Pensez-vous qu'il y ait un danger que cela ait le même effet?

**M. Falconer :** La présomption devrait être que lorsque des dommages-intérêts peuvent être attribués à quelqu'un, ceux-ci devraient se présenter sous une forme concrète. Je ne pense pas

to be rewarded at the end of every process. Whether it is called an award or a reward, people should not be rewarded for doing their civic duty.

**Senator Day:** I appreciate your comment and your definition of "justice and dignity." I would like to ask you a question about trying to keep people whole. Assuming there is no appeal of the commissioner's refusal, other than to the Federal Court, what impact would the available \$1,500 lawyer retainer have? Would that keep people whole?

**Mr. Falconer:** If the event is serious and the litigation continues, it would not; \$1,500 would not take care of much more than one or two hours in legal fees.

**Senator Day:** Certainly, it is quite a low figure. However, it is stated in the bill as the maximum allowed, with no escalator clause and no indexing.

**Mr. Falconer:** I hate to be the one to keep repeating this but if the proposed legislation were structured properly, if everyone were to know about it, and if everyone were to feel comfortable that it was in place to protect them should they need to come forward, then there should not be any need for legal wrangling. I am being a bit like Pollyanna but I do believe there is an opportunity to make some good, concrete suggestions on how to make this a stronger piece of proposed legislation from which Canadians will benefit.

[Translation]

**Senator Day:** Mr. Lévesque, do you believe that the amount of \$1,500 for lawyers' fees would help?

**Mr. Lévesque:** Like you, I believe that providing for a fixed amount within the act is a desirable or appropriate thing. If we want to provide for this kind of mechanism, then instead of it being discretionary, why not set parameters rather than a single amount?

**Senator Day:** Thank you, Mr. Chairman.

[English]

**The Chairman:** The maximum amount normally provided for legal advice under the act is \$1,500. In exceptional circumstances up to \$3,000 may be authorized.

**Senator Day:** I am glad you pointed that out.

[Translation]

**Senator Ringuette:** With regard to the greater number of employees affected by this legislation and the concrete example of the security screener at the Ottawa airport we heard about last May or June, you seem to be very comfortable with the protection process provided by the Industrial Relations Act.

que cela pose un problème, à condition que les gens ne s'attendent pas à recevoir une récompense à la fin de chaque processus. Que l'on appelle cela allocation ou récompense, les gens ne devraient pas se faire récompenser du fait d'accomplir leur devoir civique.

**Le sénateur Day :** J'apprécie votre commentaire et votre définition de « justice et dignité ». J'aimerais vous poser une question au sujet du fait d'essayer de garder les gens indemnes. À supposer qu'il n'y ait pas appel du refus du commissaire, autre qu'à la Cour fédérale, quelle incidence auraient les 1 500 \$ disponibles pour frais d'avocat? Cela maintiendrait-il les gens indemnes?

**M. Falconer :** Si l'événement en question était grave et si le litige devait durer, alors non; 1 500 \$ ne couvriraient guère plus qu'une heure ou deux de frais d'avocat.

**Le sénateur Day :** Le montant est en tout cas très petit. Cependant, c'est le maximum autorisé par le projet de loi, et il n'y a ni clause d'échelle mobile ni indexation.

**M. Falconer :** Cela m'ennuie d'être celui qui le répète sans cesse, mais si le projet de loi était bien structuré, si tout le monde était au courant et si tout le monde se sentait à l'aise, convaincu que la loi est là pour les protéger au cas où il faille faire une divulgation, alors il n'y aurait nullement besoin de chamailles judiciaires. Je suis peut-être un petit peu naïf, mais je pense qu'il y a ici une occasion de faire de bonnes suggestions concrètes quant à la façon d'améliorer le projet de loi afin que tous les Canadiens en bénéficient.

[Français]

**Le sénateur Day :** Monsieur Lévesque, pensez-vous que le montant de 1 500 \$ pour les avocats aiderait?

**M. Lévesque :** Je pense comme vous que prévoir un montant fixe à l'intérieur d'une loi est souhaitable ou judicieux. Si on veut prévoir ce genre de mécanisme, autant laisser non pas une forme de discrétion, mais laisser les paramètres plutôt qu'un seul montant.

**Le sénateur Day :** Merci, monsieur le président.

[Traduction]

**Le président :** Le montant maximal normalement prévu aux fins de conseils juridiques en vertu de la loi est de 1 500 \$. Dans certaines circonstances exceptionnelles, un montant pouvant atteindre 3 000 \$ peut être autorisé.

**Le sénateur Day :** Je suis heureux que vous ayez souligné cela.

[Français]

**Le sénateur Ringuette :** Concernant le plus grand nombre d'employés touchés par la législation et l'exemple concret que nous avons entendu en mai ou en juin dernier de la part du travailleur à la sécurité de l'aéroport d'Ottawa, vous semblez être très confortable avec le processus de protection compris dans la Loi sur les relations industrielles.



Do you believe that it is in this bill that we should be dealing with the increase in the number of workers protected by the law or that we should rather be amending the Industrial Relations Act and using this process with regard to the increase in the number of affected workers?

**Mr. Lévesque:** That is a proposal from my colleague Mr. Deveau. I reserved my comments in this area. I do not have a definitive opinion per se, but I do have some difficulty conceiving of the application of the act to a subcontractor or a subcontracting company. I am not necessarily opposed to this, but I do see some legal difficulties on the enforcement side.

**Senator Ringuette:** But with the Industrial Relations Act, the subcontractor would automatically be included in the category of those employees who come under federal jurisdiction.

**Mr. Lévesque:** Yes, but it would in a way be a kind of detour. Because if we want to amend the Canada Labour Code to provide protection to an employee working for a federal subcontractor, in order for him or her to be able to report on wrongdoing, then it more or less amounts to the same thing. Why not include these people under the original act, even if it means granting jurisdiction to the commission to hear these complaints, which would be logical? But, strictly speaking, this is not a proposal coming from our side, but rather from my colleague, Mr. Deveau.

[English]

**Senator Ringuette:** Do you have any opinions on that, Mr. Falconer?

**Mr. Falconer:** There are so many contractors now. The federal government contracts out a lot of work to subcontractors, and those people are in a position to know if there is a problem that the federal government should know about.

Our union believes that limiting the bill to the true employees of the federal government would be a disservice. We want people to feel that they can come forward and contribute by blowing the whistle on an issue. If the bill does not include contractors, we will never get to hear about information from their jobs. They will never be able to blow the whistle. It is a Catch-22. Those contractors are doing valuable government work paid for by public funds; as such, they should be covered by this legislation.

I would like to see a piece of legislation that covers the private sector, but that is another discussion.

**Senator Ringuette:** As you mentioned earlier, some of these people are subcontractors to agencies, not contractors to the federal government directly. How can you make sure that you include them all and not exclude others? I understand that it is a delicate balance.

**Mr. Falconer:** I think a line can be drawn around a group of people who would be considered to fall within the federal government's sphere of influence. I certainly believe that of the

Croyez-vous que ce soit dans cette loi que nous devons traiter de l'augmentation du nombre de travailleurs protégés dans cette loi ou que l'on devrait plutôt amender la Loi sur les relations industrielles et utiliser ce processus au niveau de l'augmentation du nombre de travailleurs touchés?

**M. Lévesque :** C'est une proposition de mon collègue M. Deveau. J'ai réservé mes commentaires sur cet aspect. Je n'ai pas à proprement parler une opinion particulière, mais j'ai un peu de difficulté à concevoir l'application de la loi à un sous-traitant ou une compagnie sous-traitante. Je ne suis pas contre nécessairement, mais je vois une difficulté juridique au niveau de l'application.

**Le sénateur Ringuette :** Mais au niveau de la Loi sur les relations industrielles, le sous-traitant ferait automatiquement partie de la catégorie d'employés sous juridiction fédérale.

**M. Lévesque :** Oui, mais ce serait un détour en quelque sorte. Parce que si on veut amender le Code canadien du travail pour prévoir une protection pour un employé d'un sous-traitant d'une compagnie fédérale, donc de lui permettre de dénoncer un acte répréhensible, cela revient un peu au même. Aussi bien le prévoir dans la loi d'origine, quitte à accorder la juridiction au Conseil canadien pour entendre ce genre de choses, ce qui serait logique. Mais à proprement parler, ce n'est pas une proposition qui est avancée de notre côté mais bien par mon collègue M. Deveau.

[Traduction]

**Le sénateur Ringuette :** Avez-vous quelque opinion là-dessus, monsieur Falconer?

**M. Falconer :** Il y a de nos jours un si grand nombre d'entrepreneurs. Le gouvernement fédéral passe beaucoup de contrats avec des sous-traitants, et ces personnes peuvent être en situation de savoir s'il existe un problème dont le gouvernement fédéral devrait être au courant.

Notre syndicat estime que la limitation du projet de loi aux employés en bonne et due forme du gouvernement fédéral serait un handicap. Nous souhaitons que les gens aient le sentiment qu'ils peuvent faire une contribution positive en dénonçant un problème. Si le projet de loi n'inclut pas les entrepreneurs, alors nous ne saurons jamais ce qui se passe de leur côté. Ils ne pourront jamais dénoncer quoi que ce soit. Ce serait une impasse. Ces entrepreneurs font un précieux travail pour le gouvernement et ils sont payés à même les deniers publics; c'est pourquoi ils devraient être couverts par le projet de loi.

J'aimerais voir un texte de loi qui couvre le secteur privé, mais c'est là un tout autre sujet.

**Le sénateur Ringuette :** Comme vous l'avez mentionné plus tôt, certaines de ces personnes sont des sous-traitants qui travaillent pour des agences et non pas des entrepreneurs qui sont en relation directe avec le gouvernement fédéral. Comment veiller à ce qu'ils soient tous inclus et à ce qu'on n'exclue pas d'autres? Je comprends que c'est un équilibre délicat.

**M. Falconer :** Je pense que l'on pourrait cerner le groupe de personnes qui seraient considérées comme s'inscrivant dans la sphère d'influence du gouvernement fédéral. Je crois en tout cas

airport screeners, the people who deliver pre-board screening at 89 airports in Canada. I truly believe they would be included as federal employees for the purposes of this bill.

**Senator Milne:** I was down for a second round but my second round question is really a supplementary to Senator Ringuette's.

Justice Gomery made a recommendation and I will read it to you:

the definition of the class of persons authorized to make disclosures under the Act ("public servants") should be broadened to include anyone who is carrying out work on behalf of the Government...

That is in the Gomery recommendations on page 186.

I think maybe that is what Mr. Deveau was talking about — broadening the definition. If we amend the bill to broaden that definition along the Gomery lines, it would be refreshing because then at least one of the Gomery recommendations would be included in this bill. So far there are not any. Do you have any reaction to that?

**Mr. Falconer:** Right on, Justice Gomery. I do not know what to add.

[Translation]

**Mr. Lévesque:** I find your quote appropriate and timely. But, as I was saying earlier, I have no problem accepting that protection be granted indirectly to those persons belonging to the federal sphere, but I am having difficulty fitting that into the mechanics of the bill.

**Senator Joyal:** The question I wanted to pursue earlier was the following: what role will the unions be giving themselves with regard to the enforcement of the act and the protection of employees?

How will unions accompany the employee who blows the whistle and who then sees his or her complaint dismissed by the commissioner or then decides to appeal or else, at another stage, is of the belief that he or she has been targeted by disciplinary measures or by some reaction on the part of his or her employer that in his or her view is challenging his or her status?

**Mr. Lévesque:** As far as the Confédération des syndicats nationaux is concerned, both on June 30 as well as previously, with regard to Bill C-11, there was no opposition to the bill. The condition of course is that the mechanisms provided for be respectful of the people involved, more particularly the whistle-blowers, since that is the term used.

That being said, it seems to me that there are two stages: an individual stage and a personal stage, that is to say the reporting itself — for which I do not believe that there is any need to be accompanied.

pour ma part que les contrôleurs de la sûreté aéroportuaire, ceux et celles qui assurent le contrôle préembarquement dans les 89 aéroports du Canada, devraient faire partie de cette catégorie. Je crois fermement qu'ils devraient être considérés comme des employés fédéraux aux fins du projet de loi.

**Le sénateur Milne :** J'avais demandé qu'on inscrive mon nom pour un deuxième tour, mais ma question pour le deuxième tour est en vérité une question supplémentaire à celle du sénateur Ringuette.

Le juge Gomery a fait une recommandation, et je vais vous la lire :

élargir la définition des personnes autorisées à faire des divulgations au titre de la Loi (« fonctionnaires ») afin d'y inclure toute personne faisant du travail au nom du gouvernement [...]

Ce texte figure parmi les recommandations du juge Gomery, à la page 205 de la version française de son rapport.

Je pense que c'est peut-être de cela que parlait M. Deveau — d'un élargissement de la définition. Si nous modifions le projet de loi pour élargir la définition dans le sens de la recommandation de M. Gomery, ce serait rafraîchissant, car alors au moins l'une des recommandations du juge Gomery figurerait dans le projet de loi. Jusqu'ici, on n'en retrouve aucune dans le projet de loi. Auriez-vous quelque réaction à cela?

**M. Falconer :** Bravo, monsieur le juge Gomery. Je ne sais trop quoi ajouter d'autre.

[Français]

**M. Lévesque :** Je trouve que la citation est appropriée et d'actualité. Mais comme je disais tout à l'heure, je n'ai pas de problèmes à accepter qu'il y ait une protection accordée à des personnes touchant à la sphère fédérale de façon indirecte, mais j'ai une difficulté à l'agencer dans la mécanique de la loi.

**Le sénateur Joyal :** La question sur laquelle je voulais poursuivre tout à l'heure était la suivante : quel est le rôle que les syndicats vont adopter à l'égard de l'application de la loi et de la protection des employés?

Comment vont-ils accompagner un employé qui fait une divulgation et qui, par la suite, pourrait voir sa divulgation refusée par le commissaire ou qu'il décide d'en appeler ou, dans une étape subséquente, qu'il croit faire l'objet d'une mesure disciplinaire ou encore d'une réaction de l'employeur qu'il estime remettre en cause son statut?

**M. Lévesque :** Pour ce qui est de la Confédération des syndicats nationaux, tant le 30 juin que précédemment à l'égard du projet de loi C-11, il n'y avait pas de position contre ce projet de loi. Pour autant que les mécanismes prévus soient respectueux des personnes impliquées et principalement des divulgateurs ou des dénonciateurs, puisque c'était le terme proposé.

Ceci étant dit, il me semble qu'il y a deux étapes; une étape individuelle et une étape personnelle, à savoir la dénonciation comme telle — pour laquelle je ne crois pas qu'il y ait lieu d'y avoir d'accompagnement.



We are not opposed to this type of bill, but whistle-blowing per se is an individual matter. With regard to protection, I do not believe that I am mistaken in believing that unions will accompany those individuals who are victims of reprisals or of further wrongdoing, through discriminatory measures, suspension or even dismissal. In such cases, the unions will accompany these people, as is always the case in matters of termination of employment or some other labour relations related injustice.

**Senator Joyal:** There will be no need for you to amend your collective agreements in order to better define the responsibility you believe you have with regard to employee protection under the framework of this bill, will there?

**Mr. Lévesque:** What I am saying is that members will most certainly be accompanied in matters regarding their job and their relationship with their employer. In that regard, there is no need to amend anything whatsoever. The matter of responsibility is, however, something completely different.

As far as unions formally having that responsibility and that duty, I do not intend to make any further statements about that today. But what is clear to me is that if the employment relationship is involved, unions will be accompanying members.

[English]

**Senator Joyal:** Mr. Falconer, do you want to comment on the same issue?

**Mr. Falconer:** We will represent our members to the hilt on any type of injustice we believe has been perpetrated. In other words, if this proposed legislation can be used for us, we will certainly encourage our members to use it, promote the use of it and defend our members' rights to that.

Having said that, I think this bill speaks to something more fundamental: the people who are not covered by a collective agreement. They are the middle and senior management of the federal government. That is where this bill plays an important part.

We will certainly use our collective agreements to protect and defend our members and we will use our finances to support them. Whether we have to go the tribunal route or through the labour relations board, or to judicial review or Federal Court, for our members we will use our resources to take on that fight.

However, as I said, the middle and senior management do not have an affiliation with our union or with the CNTU or any other federal labour union that they can rely on. This is an indirect appeal to anybody out there to get unionized by the United Steelworkers.

Nous ne sommes pas contre ce genre de projet de loi, mais la dénonciation comme telle est une action individuelle. Concernant la protection, sans trop me tromper, je pense que les syndicats accompagneront les individus qui seront victimes de représailles ou d'actes répréhensibles à leur tour, soit par des mesures discriminatoires, une suspension ou même un congédiement. À cette occasion, les syndicats accompagneront les individus, certainement comme ils le font toujours concernant la terminaison de leur emploi ou une quelconque injustice concernant les relations de travail.

**Le sénateur Joyal :** Vous n'auriez donc pas besoin d'amender vos conventions collectives pour préciser la responsabilité que vous estimez avoir, eu égard à la protection de l'employé dans le cadre de cette loi?

**M. Lévesque :** Je dis que très certainement les individus seront accompagnés dans la mesure où cela concerne leur emploi et la relation qu'ils ont avec leur employeur. À cet égard, il n'y a pas lieu d'amender quoi que ce soit. La responsabilité, cependant, est une autre chose.

Est-ce que formellement les syndicats en ont la responsabilité et le devoir, je n'entends pas me prononcer là-dessus aujourd'hui. Mais ce qui m'apparaît certain, c'est que dans la mesure où c'est la relation d'emploi qui est en jeu, les syndicats accompagneront les individus.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Falconer, aimeriez-vous répondre à cette même question?

**M. Falconer :** Nous représenterons jusqu'au bout nos membres dans le cas de tout type d'injustice qui aurait selon nous été commise. En d'autres termes, si ce projet de loi peut être utilisé par nous, nous encouragerons certainement nos membres à y recourir, nous en ferons la promotion et nous défendrons les droits de nos membres de le faire.

Cela étant dit, je trouve que le projet de loi fait ressortir quelque chose de plus fondamental : les personnes qui ne sont pas couvertes par une convention collective. Je songe aux cadres moyens et supérieurs de l'administration fédérale. C'est ici que le projet de loi joue un rôle important.

Nous utiliserons certainement nos conventions collectives pour protéger et défendre nos membres et nous utiliserons nos ressources financières pour les appuyer. Que nous ayons à recourir au tribunal, au conseil des relations de travail, à un examen judiciaire ou à la Cour fédérale, pour nos membres nous utiliserons nos ressources pour livrer bataille.

Cependant, comme je l'ai dit, les cadres moyens et supérieurs ne sont affiliés ni à notre syndicat, ni au CSN ni à un quelconque autre syndicat de travailleurs fédéraux sur lequel ils pourraient compter. Je lance ici à tous un appel indirect les invitant à se faire syndicaliser par le syndicat des métaux.

[Translation]

**Senator Nolin:** In the area of costs, what is the process? Is it like with regular courts of law, where you are entitled to costs if you win and you must pay those of the other party if you lose?

**Mr. Lévesque:** There are no costs — at least not in the case of the courts that come under the Canada Labour Code or the Quebec Code. A new mechanism provides for a certain form of compensation, but there are no formal legal costs as in the case of regular law courts.

**Senator Nolin:** Let us explore in greater detail this cost award issue. I would like to talk about the situation of the person who is not represented, who must defend him or herself and push for the exercise of his or her rights. What happens in this case with regard to costs and more particularly extra-judicial costs?

**Mr. Lévesque:** That is a good question, and I believe that we have provided a partial answer. There are no costs awarded per se. For example, an individual who files a complaint for dismissal related to union activities, be it at the federal or at the provincial level, will not be entitled to recovery of costs. The parties must themselves assume their representation costs.

**Senator Nolin:** In the case of employees who are represented or who could be if there is the necessary accreditation, you assume their costs and the opposite party covers its costs.

If we are dealing with an unrepresented employee, the same principle applies, but this person risks having to rely on more modest means.

**Mr. Lévesque:** Indeed.

[English]

**Senator Nolin:** Is that not a concern for you?

**Mr. Falconer:** Of course. That is why we want the reverse onus. Before we get to this level, before we get to a tribunal, we want to ensure that the employer understands that it has to provide solid evidence as to why it has done what it has done in regards to this discipline.

Anybody who does not have access to representation, does not have the same resources.

[Translation]

**Senator Joyal:** I would like to follow up on the same thing. If the individual does not have the benefit of the protection granted by a collective agreement, he or she will clearly have to call upon the protection provided by general labour relations law. What protection might this person have under this general public service labour relations legislation, if he or she is not covered by a collective agreement?

[Français]

**Le sénateur Nolin :** En matière de dépens, quel est le processus? Est-ce comme dans les tribunaux de droit commun, où vous avez droit aux dépens si vous gagnez votre cause et devez payer les dépens de la partie adverse dans le cas contraire?

**M. Lévesque :** Il n'y a pas de dépens — du moins, pas pour les tribunaux sous le Code canadien du travail ou sous le code québécois. Un nouveau mécanisme prévoit une certaine forme de compensation, mais on ne retrouve aucuns dépens formels comme c'est le cas devant les tribunaux en droit commun.

**Le sénateur Nolin :** Explorons plus en détail cette question de compensation pour les dépenses. J'aimerais parler de celui ou celle qui n'est pas représenté et qui doit se défendre ou pousser l'exercice de ses droits. Qu'en est-il de ses frais et surtout de ses honoraires extrajudiciaires?

**M. Lévesque :** C'est une bonne question, et je crois y avoir répondu en partie. Il n'y a pas de dépens proprement dits. Par exemple, une personne qui présente une plainte pour congédiement lié à des activités syndicales, tant au fédéral qu'au provincial, n'aura pas droit à ses dépens. Les parties assument elles-mêmes les frais de représentation.

**Le sénateur Nolin :** Quand on parle d'employés représentés, ou qui le seront peut-être s'il y a accréditation, vous assumez leurs frais et la partie adverse assume ses frais.

Lorsqu'on fait affaires avec un employé non représenté, le même principe s'applique, toutefois cet employé risque d'avoir des moyens plus modestes.

**M. Lévesque :** En effet.

[Traduction]

**Le sénateur Nolin :** Cela ne vous préoccupe-t-il pas?

**M. Falconer :** Bien sûr. C'est pourquoi nous voulons le renversement du fardeau de la preuve. Avant d'arriver à ce niveau-là, avant d'arriver devant un tribunal, nous voulons être certains que l'employeur comprenne bien qu'il lui faudra fournir des preuves solides quant aux raisons pour lesquelles il a pris les mesures disciplinaires en question.

Les personnes qui n'ont pas accès à une représentation n'ont pas les mêmes ressources.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** J'allais poursuivre dans le même sens. Si la personne n'a pas la protection que lui apporte la convention collective, elle devra nécessairement faire appel à la protection pouvant exister dans le cadre de la loi générale sur les relations de travail. Quelle protection cette personne pourra-t-elle avoir en vertu de cette loi générale sur les relations de travail dans la fonction publique, dans le contexte où elle n'est pas couverte par une convention collective?



**Mr. Lévesque:** Unless I am mistaken, I believe that we are talking about two things here. The public service is by its very nature broadly represented. The problem is therefore different than that of employees who are not covered by union accreditation.

The legislation we are talking about, under parts 1, 2 and 3 of the Canada Labour Code, or any other legislation, does not solve the problem brought up by Senator Nolin with regard to representation costs or legal fees. There are all sorts of challenge mechanisms in existence. For example, section 240 of the Canada Labour Code allows one to file a complaint for unjust or wrongful dismissal. However, that does not resolve the costs problem. We therefore find ourselves faced with the same problem, if my understanding of the concern brought up by Senator Nolin is correct.

**Senator Nolin:** There is an obstacle.

**Mr. Lévesque:** Indeed, there is an obstacle.

**Senator Joyal:** There is a gap for a category of employees who are not covered by a collective agreement or who are not covered by the other provisions of the act relating to them.

**Mr. Lévesque:** I do not know how many people would be in that situation. It is my understanding that there is an upper stratum that would be affected.

[English]

**Senator Joyal:** Do you have any other comments on how people who had no assistance from collective agreements would be affected?

**Mr. Falconer:** My answer is the same as Mr. Lévesque's. The public service is well represented by unions. Again, I do not have any breakdown. I would not be able to tell you a percentage.

**Senator Joyal:** Your answer is to accept your proposal to reverse onus and have a justice and dignity clause so that the person can stay on the job while the process is taking place.

**Mr. Falconer:** That also gives them the ability to fight the case. It is more difficult to retain a lawyer when one is unemployed there is no money. It is a really bad situation when someone gets fired and has no recourse to mechanisms to reinstate him or her.

[Translation]

**Senator Nolin:** I would like to delve a little bit further into the matter of extra-judicial costs.

In common law, we know that courts are very reticent about granting this type of damages. Is it the case in administrative law? According to your reading of the bill, would tribunals be allowed to grant this type of damages, which might help lessen the obstacle to access and the application of the law?

**Mr. Lévesque:** Are you talking about lawyers' fees?

**M. Lévesque :** Sauf erreur, je crois qu'on parle de deux choses. La fonction publique est, par essence, largement représentée. Le problème diffère donc de celui des employés non couverts par une accréditation syndicale.

La loi dont on parle, en vertu des parties 1, 2 et 3 du code canadien, ou toute forme de législation, ne règle pas le problème soulevé par le sénateur Nolin en matière de frais de représentation ou de dépens. On retrouve toutes sortes de mécanismes de contestation. L'article 240 du code canadien, notamment, permet de se plaindre pour congédiement injuste ou injustifié. Toutefois, cela ne règle pas le problème des dépens. Nous nous trouvons donc devant le même genre de problème, si j'ai bien compris la préoccupation soulevée par le sénateur Nolin.

**Le sénateur Nolin :** Il y a un obstacle.

**M. Lévesque :** Effectivement, il y a un obstacle.

**Le sénateur Joyal :** Il existe un vide pour une catégorie d'employés non couverts par une convention collective ou qui, autrement, ne sont pas couverts par les autres dispositions de la loi qui sont précises à leur égard.

**M. Lévesque :** Je ne connais pas le nombre de personnes qui se trouvent dans cette situation. Je comprends qu'il existe une strate supérieure qui en serait affectée, oui.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Auriez-vous d'autres commentaires à faire quant à la façon dont seraient touchées les personnes ne bénéficiant pas de convention collective?

**M. Falconer :** Ma réponse est la même que celle de M. Lévesque. La fonction publique est bien représentée par les syndicats. Encore une fois, je n'ai pas de ventilation. Je ne pourrais pas vous donner de pourcentage.

**Le sénateur Joyal :** Votre réponse serait l'acceptation de votre proposition en matière de renversement du fardeau de la preuve et l'insertion d'une clause de justice et de dignité de telle sorte que la personne puisse rester en poste en attendant l'issue du processus.

**M. Falconer :** Cela lui donnerait également la possibilité de se battre. Il est plus difficile de retenir les services d'un avocat lorsqu'on est au chômage et sans le sou. Est bien mal prise la personne qui se fait renvoyer et qui n'a aucun recours à des mécanismes de réintégration.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** J'aimerais explorer un peu plus la question des honoraires extrajudiciaires.

En droit commun, on sait que les tribunaux sont très réticents à accorder ce genre de dommage. Est-ce le cas en droit administratif? À votre lecture du projet de loi, permettrait-on à un tribunal d'accorder ce type de dommage, qui pourrait combler un peu l'obstacle à l'accès et à l'application de la loi?

**M. Lévesque :** On parle des honoraires?

**Senator Nolin:** I am still talking about the burden befalling the individual wishing to benefit from protection under the act. Such a person might decide to not go ahead, given that the financial risk is often enormous, even if the person is still getting a salary.

**Mr. Lévesque:** I cannot think of a case of equivalent protection. If we are talking about complaints for dismissal related to union activities, at the federal or provincial level, I cannot think of any case where the court condemned the employer to having to pay the costs or legal fees of the complainant. However, we do see this kind of decision with more standard dismissal complaints.

I referred earlier to Section 240 of the Canada Labour Code. In Quebec, we have the equivalent in Clause 124 of the Loi sur les normes du travail. Subject to correction, there have been decisions granting some form of compensation to cover extra-judicial fees. I have a few in mind, at the provincial level. However, I am stating this subject to correction. If Committee members will allow me, I will verify that and forward the document to you.

**Senator Nolin:** I have found the answer to my question. It is on page 154, line 35, of the English version:

The tribunal may pay to the complainant an amount equal to any expenses and any other financial losses incurred by the complainant as a direct result of the reprisal.

In your view, can this language be sufficiently liberally interpreted so as to include extra-judicial fees?

**Mr. Lévesque:** If the idea is to cover this type of damages, then it would be preferable to be more precise.

**Senator Nolin:** It is not common practice for regular law courts to grant this type of reimbursement as damages. These fees are not damages, because there is the whole debate on the value of one party's lawyer versus the value of the other party's.

**Mr. Lévesque:** There virtually has to be malicious intent to harm.

**Senator Nolin:** In that scenario, there is a whole new debate that opens up.

**Mr. Lévesque:** Indeed, one's interest is more precise.

[English]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Falconer and Mr. Lévesque, for coming before the committee. It was interesting to hear your points of view and to hear your concerns with some clauses of Bill C-2. Your perspectives will be taken into consideration by the committee.

I am now pleased to welcome Joanne Gualtieri, director of the Federal Accountability Initiative for Reform, the Honourable David Kilgour, a member of the board of directors, and Mr. David Hutton, the organization's coordinator.

**Le sénateur Nolin :** Je parle toujours du fardeau qui peut peser sur celui ou celle qui aimerait bénéficier de la protection de la loi. Cette personne pourrait décider de ne pas présenter sa cause, compte tenu du risque financier souvent énorme, même s'il s'agit d'un employé qui continue de recevoir un salaire.

**M. Lévesque :** Je n'ai pas à l'esprit une protection équivalente. Si on parle de plaintes pour congédiement lié à des activités syndicales, au fédéral ou au provincial, je n'ai pas à l'esprit de cas où le tribunal aurait condamné l'employeur à payer les frais ou les honoraires de l'employé requérant. Cependant, on retrouve ce genre de décision dans des plaintes de congédiement plus standard.

J'ai fait référence plus tôt à l'article 240 du code canadien. On retrouve l'équivalent au Québec à l'article 124 de la Loi sur les normes du travail. Sous toute réserve, il existe des décisions qui accordent une forme de compensation pour couvrir les honoraires extrajudiciaires. Au niveau provincial, j'ai quelques décisions à l'esprit. Toutefois, je vous le dis sous toute réserve. Si les membres du comité me le permettent, je pourrais vérifier et vous envoyer le document.

**Le sénateur Nolin :** J'ai trouvé réponse à ma question. Elle se trouve à la page 154, la ligne 31. On dit :

Le tribunal peut accorder le remboursement des dépenses et des pertes financières qui découlent directement des représailles.

Est-ce que ce libellé vous apparaît suffisamment d'interprétation libérale pour que les honoraires extrajudiciaires soient inclus?

**M. Lévesque :** S'il est souhaitable de couvrir cette forme de dommage, vaudrait mieux le préciser davantage.

**Le sénateur Nolin :** Il n'est pas usuel que les tribunaux de droit commun accordent le remboursement de ce type de dommage. Cela ne correspond pas à des dommages parce qu'il y a tout le débat sur la valeur de l'avocat de l'un versus l'avocat de l'autre.

**M. Lévesque :** Il faut pratiquement l'intention malveillante de nuire.

**Le sénateur Nolin :** À ce moment-là, c'est un tout autre débat qui s'ouvre.

**M. Lévesque :** Effectivement, l'intérêt est plus précis.

[Traduction]

**Le président :** Je vous remercie, monsieur Falconer et monsieur Lévesque, d'avoir comparu devant le comité. Il était intéressant d'entendre vos points de vue et vos préoccupations concernant certains articles du projet de loi C-2. Le comité ne manquera pas de les prendre en compte.

J'ai maintenant le plaisir d'accueillir Joanne Gualtieri, directrice de la Federal Accountability Initiative for Reform, l'honorable David Kilgour, membre du conseil d'administration, et M. David Hutton, le coordonnateur de l'organisation.



FAIR seeks to promote and accountability within government by empowering employees to speak out without fear of reprisal when they encounter wrongdoing. Ms. Gualtieri founded the organization in 1998.

We are also joined today by Allan Cutler, a retired public works employee, as I think everyone here knows, who became concerned about certain aspects of government contracting as far back as 1995.

The committee welcomes all of you, and we would like you to make your presentation. Following the presentation, honourable senators will have a number of questions to put to you. We can engage in a lively discussion.

Ms. Gualtieri, will it be you who makes the presentation on behalf of your group?

**Joanna Gualtieri, Director, Federal Accountability Initiative for Reform (FAIR):** We will share.

I should like to thank you first for having us; we really are deeply grateful for this opportunity. It is a formidable bill, both in its ambitious undertakings and in its size. I know there are many witnesses to hear from, so we are very honoured.

Our remarks will be brief because we have attended the proceedings before, and I have watched them. The Senate is quite knowledgeable about whistle-blowing protection and issues. Senator Kinsella played a leading role, and have I had the honour of speaking with him. We have been on panels and done interviews together.

Let me briefly talk about FAIR. I went to work for the Department of Foreign Affairs in 1992. I am a lawyer and have a background in real estate. I made a conscious decision to enter public service. I come from a family where public service and social engagement was promoted. I joined the bureau that manages its \$3 billion of real estate for the diplomats abroad. I ascertained quite quickly that my function was essentially to rubber-stamp decisions and projects rather than engage in serious review and analysis and do what was fiscally responsible and accountable to the people of Canada.

I spoke up conscientiously about the issues and, as a result, descended into what became really a nightmare of harassment and a very tyrannical environment. In 1998, I went on leave from the department, and as a result of my experience I became firmly committed to the idea — and what have I to say is really a dream — that there will be a public-interest organization in Canada that will promote occupational free speech and genuinely empower employees to do the right thing and to defend the public interest.

That is the genesis of Federal Accountability Initiative for Reform. It is a humble organization with perhaps not so humble ambition. We have operated with volunteers, and we are grateful to have the involvement of the Honourable David Kilgour, who

FAIR a pour mission de promouvoir la reddition de comptes dans l'administration gouvernementale en habilitant les employés à s'exprimer sans crainte de représailles lorsqu'ils ont connaissance de méfaits. Mme Gualtieri a fondé l'organisation en 1998.

Se joindra également à nous aujourd'hui M. Allan Cutler, fonctionnaire à la retraite qui s'est inquiété dès 1995 de certaines pratiques en matière de passation de marchés publics, comme nul ici ne l'ignore, j'imagine.

Le comité vous souhaite la bienvenue à tous et vous invite à faire vos exposés liminaires. Ensuite, les honorables sénateurs auront un certain nombre de questions à vous poser. Nous pourrions avoir une discussion animée.

Madame Gualtieri, est-ce vous qui allez faire l'exposé au nom de votre groupe?

**Joanna Gualtieri, directrice, Federal Accountability Initiative for Reform (FAIR) :** Nous allons nous relayer.

Je veux tout d'abord vous remercier de nous avoir invités; nous sommes réellement profondément reconnaissants de cette occasion de comparaître. Nous sommes face à un projet de loi de formidable envergure, tant sur le plan de son ambition que de son volume. Je sais que vous avez de nombreux témoins à entendre et nous sommes donc très honorés de l'invitation.

Notre propos sera bref car nous avons déjà comparu et avons suivi les délibérations. Le Sénat est très au fait de la protection des divulgateurs et des enjeux qui l'entourent. Le sénateur Kinsella a joué un rôle éminent dans ce domaine et j'ai eu l'honneur de m'entretenir avec lui. Nous avons participé côte à côte à des panels et donné des interviews ensemble.

Permettez-moi de vous dire quelques mots au sujet de FAIR. Je suis entrée au ministère des Affaires étrangères en 1992. Je suis avocate et je connais bien l'immobilier. J'ai pris la décision consciente d'entrer dans la fonction publique. Je viens d'une famille qui encourageait le service public et l'engagement social. Je suis entrée au bureau qui gère le portefeuille immobilier, d'une valeur de quelque 3 milliards de dollars, des diplomates en poste à l'étranger. J'ai compris très vite que ma fonction consistait essentiellement à entériner sans discuter des décisions et des projets, plutôt que d'examiner et analyser sérieusement les choses et de dépenser avec parcimonie et de manière responsable les deniers publics.

J'ai signalé consciencieusement les problèmes et, de ce fait, ait sombré dans ce qui est réellement devenu un harcèlement cauchemardesque et un environnement très tyrannique. En 1998, j'ai pris congé du Ministère et, suite à mon expérience, me suis fermement engagée derrière l'idée — qui est réellement un rêve — de fonder une organisation d'intérêt public au Canada qui luttera pour la liberté de parole professionnelle et habilitera véritablement les employés à faire leur devoir et défendre l'intérêt public.

Voilà la genèse de Federal Accountability Initiative for Reform. C'est une organisation humble avec une ambition qui, elle, est peut-être moins humble. Nous fonctionnons avec des bénévoles et nous sommes reconnaissants de la participation de



has been of great assistance. Professors at the Richard Ivey School of Business have assisted, and it is a movement that is growing. David Hutton came on as a coordinator and has been instrumental in getting the message out there.

Why am I and the organization so committed to protecting whistle-blowers? It is very simple. Freedom of expression is the cornerstone of human rights for an enlightened democracy. Canada sees itself as being an international leader in this regard. Any commitment to this obviously requires the right to blow the whistle, since blowing the whistle is merely the exercise of occupational free speech.

You cannot have a credible vision for enlightened democracy unless you protect whistle-blowers and those seeking to blow the whistle. The question then becomes, why do so few people blow the whistle? I can tell you, given my experience — and it is not only my personal experience but my experience talking to thousands of other Canadians — that the choice is a very difficult one because the consequences are so grave. I imagine that this will come out in the discussion. Research has found that there are really two reasons people do not blow the whistle. One is that they fear there will be no corrective action taken and, secondly, that they will not be protected. We will examine this in the context of Bill C-2 and Bill C-11 and see that, though the Bill C-2 has proclaimed to do both, it has failed. We hope to encourage the Senate to bring the government to deliver what it has promised to deliver.

We have provided two brief pages of what we feel are the essential points the committee must consider. Let me highlight a couple of shortcomings in the bill. First, it should provide for full free-speech rights. This means that we should not be imposing a regime that says you can blow the whistle, but you can blow it only when we say when, to whom and how. “Free speech” means full free-speech rights, and there should be no loopholes on this. This is found on page 1 of our presentation.

Second, it should ensure the right to disclose all illegality and misconduct and not provide, as Bill C-2 and Bill C-11 has, a closed list of wrongdoing. I consider it to be a serious problem that the list does not expressly include Treasury Board policies. There is something very ironic that it is Treasury Board policies that were breached and violated in the sponsorship scandal and yet they are not identified as a wrongdoing in this bill, which came about as a result of the sponsorship scandal.

Third, the bill has to address all forms of harassment. This is very important. Protection is absolutely essential to having whistle-blowing. The most dangerous forms of harassment we are finding are the more passive forms of harassment, namely, the smear campaigns, the failure to promote people, the isolation of people, and the withdrawal of meaningful work. An example of a more active form of harassment is termination, but I assure you

l’honorable David Kilgour, qui nous a été d’un grand secours. Des professeurs de la Richard Ivey School of Business ont prêté leur concours et c’est un mouvement qui va s’amplifiant. David Hutton s’est joint à nous comme coordonnateur et nous aide à faire passer le message.

Pourquoi moi-même et l’organisation sommes-nous tellement résolu à protéger les dénonciateurs? C’est très simple. La liberté d’expression est la pierre angulaire des droits humains dans une démocratie éclairée. Le Canada se voit comme chef de file international dans ce domaine. Tout engagement en ce sens requiert manifestement le droit de dénoncer les méfaits, car ce n’est là que l’exercice de la liberté de parole professionnelle.

On ne peut avoir une vision crédible d’une démocratie éclairée si l’on ne protège pas les divulgateurs et ceux qui se proposent de le devenir. La question devient alors de savoir pourquoi si peu dénoncent les méfaits? Je peux vous le dire, étant donné mon expérience — et ce n’est pas seulement mon expérience personnelle mais aussi celle de milliers d’autres Canadiens — que le choix est très difficile à faire en raison de la gravité des conséquences qu’il entraîne. J’imagine que cela ressortira dans la discussion. Les recherches ont montré qu’il y a réellement deux raisons qui font renoncer les gens. La première est la crainte qu’aucune mesure de redressement ne soit prise et, deuxièmement, qu’ils ne seront pas protégés. Nous examinerons cela dans le contexte du projet de loi C-2 et du projet de loi C-11 et verrons que, bien que le projet de loi C-2 prétende assurer les deux, il n’en est rien. Nous espérons encourager le Sénat à pousser le gouvernement à tenir ses promesses.

Nous vous avons remis un court texte de deux pages esquissant ce que nous estimons être les points essentiels que le comité devrait considérer. Permettez-moi de mettre en lumière quelques faiblesses du projet de loi. Premièrement, il devrait garantir pleinement le droit à la liberté d’expression. Cela signifie qu’il ne faudrait pas imposer un régime qui dit que l’on peut dénoncer, mais uniquement quand nous disons que c’est possible, comment et à qui. La « liberté de parole » suppose la liberté de parole complète, sans échappatoire possible. Vous trouverez cela à la page 1 de notre texte.

Deuxièmement, il devrait garantir le droit de divulguer tout agissement illégal et inconduite sans dresser, comme le font le projet de loi C-2 et le projet de loi C-11, une liste restrictive des méfaits. Je considère comme un problème grave le fait que la liste ne couvre pas expressément les politiques du Conseil du Trésor. Il est très paradoxal que ce soit précisément les politiques du Conseil du Trésor qui aient été enfreintes et violées lors du scandale des commandites et pourtant une telle violation n’est pas spécifiée comme un méfait dans ce projet de loi, qui pourtant voit le jour à cause du scandale des commandites.

Troisièmement, le projet de loi doit viser toutes les formes de harcèlement. C’est très important. Pour qu’il y ait dénonciation, il faut absolument assurer la protection. Les formes de harcèlement les plus dangereuses sont les formes passives, à savoir les campagnes de détraction, le refus de promotion, la mise à l’écart et le refus de travail intéressant. Un exemple d’une forme de harcèlement plus active est le congédiement, mais je vous



that that is not the prevailing threat in government these days, because there are processes in place to deal with those, primarily grievance processes. What managers have learned is to destroy people emotionally and psychologically, and they have thus far gotten away with it.

Critical — and we have emphasized this point time and time again — is that whistle-blowers must have access to our courts of justice. They have been stripped of this right; it must be restored. The bottom-line test for seeking a remedy for remedial rights is access to open and transparent courts.

Finally, I have talked about corrective action. There is no provision in the bills to order corrective action. It is the same old, unfortunately, overused process of enabling the commissioner to make a recommendation to Parliament. It does not work. It will not work. There must be the right to order corrective action. Otherwise, we do not see that there will be much change.

Mr. Hutton will address a couple of issues, but I have reflected on the fact that it has been said that the senators really must pass this bill because, if they do not, they will be seen to be turning their backs on accountability. We genuinely believe that the Senate's finest hour will be found in being proponents of accountability. That will be done by getting back to the drawing board and doing this right. We have waited a long time for whistle-blowing protection. The public service and Canadians are dependent on you to implement this correctly.

We are looking to you for leadership in that regard. Thank you so much.

**The Chairman:** Mr. Hutton, did you want to add something further?

**Mr. Hutton:** Yes.

**The Chairman:** Following that, I want to hear from Mr. Cutler, and then we will open questions.

**David Hutton, Coordinator, Federal Accountability Initiative for Reform (FAIR):** I am a citizen who has become concerned about this issue and as a result got involved in FAIR. I am also someone who has a lifelong experience of studying management practices and working with organizations to help them to function. When I approach this subject, I begin to learn more about it.

A couple of things strike me. One is that the drafting process seems to be deeply flawed, in my opinion. What I see is legislation coming forward that is extremely complex and bulky. I will contrast that with the Auditor General Act. I can read that legislation. It is clear, it is simple, and it is obvious what it wants to accomplish. It works very well.

On the other hand, Bill C-2 is many times larger. It is complex and it is full of loopholes when you dig into it. I feel that the committees have been given an impossible task, namely, trying to turn this into effective legislation that meets intent.

assure que ce n'est pas la méthode la plus couramment employée dans l'administration à notre époque, car des recours existent contre cela, principalement des mécanismes de grief. Les gestionnaires ont appris à la place à détruire les gens sur les plans émotif et psychologique, et jusqu'à présent cela marche.

Il est essentiel — et nous avons souligné cela à maintes et maintes reprises — que les dénonciateurs puissent se pourvoir en justice. On les a privés de ce droit et il faut le rétablir. La condition essentielle d'un droit au recours est l'accès à des tribunaux ouverts et transparents.

Enfin, j'ai parlé de mesures de redressement. Aucune disposition dans ce projet de loi ne permet d'ordonner une action corrective. L'on s'en remet toujours au vieux mécanisme, malheureusement utilisé à l'excès, permettant au commissaire de formuler une recommandation au Parlement. Cela ne marche pas. Cela ne marchera pas. Il doit exister le droit d'ordonner des mesures correctives. Sinon, il n'y a pas grand-chose de changé.

M. Hutton traitera d'un certain nombre d'enjeux, mais j'ai réfléchi à l'argument voulant que les sénateurs soient obligés d'adopter ce projet de loi car autrement on les accusera d'entraver la responsabilisation. Nous croyons sincèrement que le Sénat connaîtra ses plus belles heures en se faisant le défenseur de la responsabilité. Cela suppose que l'on revoie toute la copie et fasse les choses correctement. Cela fait longtemps que nous attendons la protection des dénonciateurs. La fonction publique et les Canadiens dépendent de votre détermination à faire cela correctement.

Nous attendons de vous que vous fassiez preuve de leadership à cet égard. Merci beaucoup.

**Le président :** Monsieur Hutton, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Hutton :** Oui.

**Le président :** Nous entendrons ensuite M. Cutler, puis nous aurons la période de questions.

**David Hutton, coordonnateur, Federal Accountability Initiative for Reform (FAIR) :** Je suis un citoyen devenu préoccupé par cette question et c'est pourquoi j'ai adhéré à FAIR. J'ai aussi étudié pendant toute ma vie les pratiques de gestion et travaillé avec des organisations pour les aider à fonctionner. Lorsque j'aborde ce sujet, je commence par me renseigner plus à fond sur lui.

Plusieurs choses me frappent. La première est que le mécanisme de rédaction semble profondément vicié, à mon avis. On nous présente un texte de loi extrêmement complexe et volumineux. Il est en contraste avec la Loi sur le vérificateur général. Je peux lire ce texte. Il est clair, il est simple et l'objet visé est évident. Cette loi fonctionne très bien.

En revanche, le projet de loi C-2 est infiniment plus volumineux. Il est complexe et, lorsqu'on y regarde de près, rempli d'échappatoires. Je trouve que l'on a imposé une tâche impossible aux comités, à savoir transformer ce texte en une législation efficace répondant à son objet.

I have some suggestions about the drafting process. Basically, we want to offer the committee the idea of giving a clearer purpose to the drafting process by referring the drafters to the OAS model law. This is part of an international effort to develop a law that would be an anti-corruption measure. OAS states, including Canada, have signatories who have ratified this anti-corruption legislation. We would like this to be entered into the record. There are also 23 points written by the same people who are the principal authors of this.

**The Chairman:** The witness has referred to three different documents. Do we have copies of all these documents? Have they been given to the committee?

**Mr. Hutton:** Not as yet.

**The Chairman:** What has been given to the committee by you?

**Mr. Hutton:** What has been given to the committee thus far is a three-page document, which we have distributed.

**The Chairman:** Okay. We have that.

**Mr. Hutton:** You do not have these other documents. I am referring to them because we will be asking that they be entered into the record. We believe they are important, too.

**The Chairman:** It would be helpful if we could get them now and have them photocopied, so that they can be circulated to committee members.

**The Honourable David Kilgour, Advisory Board, Federal Accountability Initiative for Reform (FAIR):** As witnesses, can we move that they be made part of the record?

**The Chairman:** That is not necessary. I would like to get them photocopied so that they can be circulated and given to the senators while you are here.

**Senator Campbell:** Could we just have them tabled?

**The Chairman:** We can certainly do that.

**Senator Campbell:** We can then read them. They are laid out by another organization, OAS, which is an international organization.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Campbell:** That is just a suggestion.

**The Chairman:** My only hope, Senator Campbell, is that, somehow, I could get some of these documents in senators' hands right now while the witnesses are here so that you could put some questions to the witnesses on them. They certainly can be tabled as well.

**Mr. Hutton:** Senator Oliver, I would suggest that we will not need to refer to them, but they will be very useful afterwards.

**The Chairman:** Please proceed.

**Mr. Hutton:** Our suggestion is that we use these documents and Canada's commitment to comply with this type of structure as a tool to clean up the current legislation and ask the drafters simply to make the legislation comply with the model law.

J'ai quelques suggestions concernant le mécanisme de rédaction. En gros, nous voulons soumettre l'idée de mieux orienter la rédaction en renvoyant les rédacteurs à la loi modèle de l'OEA. Il s'agit là d'un effort international visant à élaborer une loi faisant office de mesure anticorruption. Les États de l'OEA, dont le Canada, ont signé et ratifié cette législation anticorruption. Nous aimerions que ce document soit annexé au procès-verbal. Il y a aussi 23 points formulés par les mêmes personnes, soit les principaux auteurs de cet autre document.

**Le président :** Le témoin a fait état de trois documents différents. Avons-nous des copies de tous ces documents? Ont-ils été remis au comité?

**M. Hutton :** Pas encore.

**Le président :** Qu'avez-vous remis au comité?

**M. Hutton :** Ce qui a été remis au comité jusqu'à présent est un document de trois pages, qui a été distribué.

**Le président :** D'accord. Nous l'avons.

**M. Hutton :** Vous n'avez pas ces autres documents. J'y fais référence car nous allons demander qu'ils soient annexés au compte rendu. Nous pensons qu'ils sont également importants.

**Le président :** Il serait utile que nous les ayons maintenant pour pouvoir les photocopier et les distribuer aux membres du comité.

**L'honorable David Kilgour, conseil consultatif, Federal Accountability Initiative for Reform (FAIR) :** Est-ce que, en tant que témoins, nous pouvons demander qu'ils soient intégrés au procès-verbal?

**Le président :** Ce n'est pas nécessaire. J'aimerais les faire photocopier afin qu'ils puissent être distribués aux sénateurs tant que vous êtes là.

**Le sénateur Campbell :** Pourrions-nous simplement les déposer?

**Le président :** Nous pouvons certainement faire cela.

**Le sénateur Campbell :** Nous pourrions ainsi les lire. Ils proviennent d'une autre organisation, l'OEA, qui est une organisation internationale.

**Le président :** Oui.

**Le sénateur Campbell :** Ce n'est qu'une suggestion.

**Le président :** Mon seul espoir, sénateur Campbell, est que, d'une façon ou d'une autre, je pourrai mettre ces documents entre les mains des sénateurs tant que les témoins sont ici afin que vous puissiez leur poser quelques questions à leur sujet. Les documents peuvent certainement être déposés aussi.

**M. Hutton :** Sénateur Oliver, sachez que nous n'aurons pas besoin de nous y référer, mais ils seront très utiles par la suite.

**Le président :** Veuillez poursuivre.

**M. Hutton :** Nous suggérons d'utiliser ces documents et l'engagement du Canada d'adhérer à ce type de structure pour rationaliser le projet de loi et demander aux rédacteurs de simplement faire en sorte que le texte se conforme à la loi modèle.



Concerning the drafting process, which is currently behind closed doors and we do not see the drafts until they are finally presented to committee, we would like to see some outside experts involved in that process to help with the drafting process so that what comes to the committees has already had some expert scrutiny beyond government employees.

I want to thank you for your time.

**The Chairman:** I wish to turn now to Mr. Allan Cutler. You may have the floor to make an introductory remark.

**Allan Cutler, as an individual:** I appreciate the opportunity to be here. As can you appreciate, I am not a lawyer. I come from this from a very different type of viewpoint. I read the proposed legislation and in so doing asked myself whether it would have possibly helped me in my situation and others in their situations. I do it from a layman's viewpoint.

I want to go back to first steps. I want to explain what a whistle-blower is. I know you have heard it before. I want you to realize the context. It will flow when you understand what I will be speaking on.

A whistle-blower is an employee who exercises the right of free speech — and we fully agree on the right of free speech — to challenge abuses of power or illegality that betray the public trust. In other words, the whistle-blower is a guardian of the public trust, wanting to ensure that the highest standard of integrity and accountability is maintained for everyone. It is a trust that is honoured by whistle-blowers and a trust that is respected, and they pay a huge price for it, as many of us know. However, there is a strong myth that the whistle-blower is the troublemaker.

I give speeches to a large number of people. Last week, I gave a speech at Calian to a group of businessmen from around the country. The subject was committed and responsible leadership. In it, I asked them for a synonym for the word "whistle-blower." I did not get one positive comment. The synonyms they came up with were informer, betrayer, snitch, tattle-tale, blabbermouth, squealer, stool pigeon, stoolie, fink and spy. The word "narc" was also used.

Every single word that came up as a synonym was negative. They could recognize the need to find a positive word, but they could not find one. They continually found negative words.

This morning I phoned one of the ministers' offices, and the first thing I heard was questioning the motive of the whistle-blowers. Why are they coming forward? The suspicion that they have an ulterior motive was there before I even got into a discussion of an issue. The myth is there and the belief is there.

It is evolving slowly. We are gradually moving to the point where we can say "whistle-blower" without everyone saying, "oh, one of those." I am rather unique because of the brand I was given where I can use the word "whistle-blower" and people look upon it as a good thing. In that respect, I am very unique.

En ce qui concerne le processus de rédaction, qui se déroule actuellement derrière des portes closes sans que nous puissions voir les ébauches avant qu'elles soient finalement présentées au comité, nous aimerions que quelques experts de l'extérieur participent à ce travail de rédaction afin que le texte soumis au comité ait déjà fait l'objet d'un examen par des experts autres que les fonctionnaires.

Je vous remercie du temps que vous nous accordez.

**Le président :** J'aimerais maintenant passer à M. Allan Cutler. Vous avez la parole pour quelques remarques liminaires.

**Allan Cutler, témoignage à titre personnel :** J'apprécie votre invitation. Comme vous le savez, je ne suis pas juriste. J'aborde ce sujet selon une optique très différente. J'ai lu le projet de loi et, ce faisant, me suis demandé s'il aurait pu m'aider dans ma situation et s'il aiderait d'autres dans leur situation. Je le fais selon l'optique du profane.

J'aimerais faire deux pas en arrière. Je veux expliquer ce qu'est un dénonciateur. Je sais que vous l'avez déjà entendu. J'aimerais vous situer le contexte. Vous comprendrez pourquoi pendant la suite de mon exposé.

Un dénonciateur est un employé qui exerce le droit de libre parole — et nous sommes tous d'accord sur la liberté de parole — afin de contester des abus de pouvoir ou des actes illégaux qui trahissent la confiance du public. Autrement dit, le dénonciateur est un gardien de l'intérêt du public, étant désireux d'assurer que tout le monde respecte les normes les plus élevées d'intégrité et de responsabilité. C'est un mandat que les dénonciateurs honorent et respectent, et ils paient un lourd prix pour cela, comme nous sommes nombreux à le savoir. Cependant, il règne partout le mythe que le dénonciateur est un fauteur de troubles.

Je prononce des discours devant de nombreux auditoires. La semaine dernière, j'ai fait un discours chez Calian à un groupe d'hommes d'affaires de tout le pays. Le thème était « un leadership résolu et responsable ». J'ai demandé à l'assistance de me donner un synonyme pour le mot « dénonciateur ». Je n'ai pas obtenu une seule réponse positive. Les synonymes qu'ils ont trouvés étaient informateur, traître, mouchard, délateur, bavard, mouton, indic et espion. Même le mot anglais « narc » a été utilisé.

Chacun des mots cités comme synonymes a été négatif. Ils voyaient bien la nécessité de chercher un mot positif, mais ils n'en ont pas trouvé un seul. Seuls des mots négatifs leur venaient à l'esprit.

Ce matin, j'ai téléphoné au cabinet d'un ministre, et la première chose que j'ai entendue était une interrogation sur le motif des dénonciateurs. Pourquoi élèvent-ils la voix? Le soupçon qu'ils ont un motif caché était là avant même que je puisse exposer le problème. Le mythe existe et la croyance aussi.

Les choses évoluent lentement. Nous arrivons graduellement à un point où nous pouvons prononcer le mot « dénonciateur » sans que tout le monde réagisse en disant « Oh, un de ceux-là ». Je suis plutôt à part à cause de la notoriété que j'ai acquise, qui me permet d'utiliser le mot « dénonciateur » et que les gens y voient une bonne chose. À cet égard, je suis tout à fait à part.

If you have an honest and ethically managed government, there would not be any whistle-blowing. Why are there whistle-blowers? We must ask ourselves that. It is because there are problems, and people perceive the need to try to correct those problems.

I am aware of about 10 whistle-blowing cases at the moment, and I just received an email this morning about another one. Those whistle-blowers will not come out to the public. They are scared. They are afraid of retribution and of losing their jobs. They are right. The fear is still there. There is no protection for them. This bill has some hope of giving them some protection, in my opinion. They do want to be able to report the problem. They want to be honoured as guardians of the public trust.

What they really want for the damages they suffer is restoration, to be made whole. They want to be able to go forward with their lives and hold their heads up high and have dignity and allow themselves to heal. Many of them bear scars for years. I know some of them who are far beyond the case of Ms. Gualtieri and my case; they are still walking wounded. It is the only way to describe them.

You cannot repair the damage that has been done to us. The damage cannot be undone. You can restore what we should have had, but the damage cannot be repaired. We bear the scars for the rest of our lives. You just do not see them. They are invisible, but they are there. When we have talked, we can tell in our voices.

Government is a large organization. Large organizations always have problems, so you need people who will come forward and help. These are issues dealing with management abuse or systemic problems. They are not political problems. They only become a political problem if they are left untreated, as in my case. If it had been treated early, it would never have become political. It was well known in the bureaucracy before it became political.

Trust in government is low. If you ask anybody, they do not trust the government, the politicians or people who work in government. You will not get the best and brightest coming in when they look and wonder if that is all they get. They do not want to come here. You have to change the culture before you do anything else.

With Bill C-11, which has passed but has not been declared, I was on record as stating no law is better than a bad law, and I was totally against its being passed. With the whistle-blowing portion of Bill C-2, I am on record as saying it is workable and giving it a conditional passage. I will not give it a ringing endorsement. There are serious flaws in it, even now. However, with the right commissioner, it can be made to work. That is an important point.

Si vous aviez un gouvernement honnête et géré conformément à l'éthique, il n'y aurait pas de dénonciation. Pourquoi y a-t-il des dénonciateurs? Il faut se poser la question. C'est parce qu'il y a des problèmes et que des gens perçoivent la nécessité d'essayer de corriger ces problèmes.

J'ai connaissance d'au moins dix cas de dénonciation à l'heure actuelle, et je viens de recevoir un courriel ce matin concernant un autre. Ces dénonciateurs ne veulent pas se faire connaître du public. Ils ont peur. Ils craignent les représailles et de perdre leur emploi. Ils ont raison. La peur règne toujours. Il n'y a pas de protection pour eux. Ce projet de loi leur permet d'espérer quelque protection, à mon avis. Ils veulent pouvoir signaler le problème. Ils veulent être honorés comme gardiens de la confiance du public.

Ce qu'ils veulent réellement, c'est la réparation des torts qu'ils ont subis, le rétablissement. Ils veulent pouvoir poursuivre leur vie en tenant la tête haute, en retrouvant leur dignité, afin de pouvoir guérir. Nombre d'entre eux portent des cicatrices pendant des années. J'en connais qui ont beaucoup plus souffert que Mme Gualtieri et moi; ils marchent toujours blessés. C'est la seule façon de les décrire.

On ne peut réparer les dégâts qui nous ont été infligés. Les dégâts ne peuvent être inversés. On peut rétablir ce que nous aurions dû avoir, mais les dégâts ne peuvent être réparés. Nous portons les cicatrices pendant le restant de notre vie. Simplement, vous ne les voyez pas. Elles sont invisibles, mais elles existent. Une fois que nous avons parlé, vous pouvez le détecter dans nos voix.

L'État est une vaste organisation. Les grandes organisations ont toujours des problèmes, et il faut donc des gens qui peuvent se lever et aider. Les cas dénoncés sont des abus de la direction ou des problèmes systémiques. Ce ne sont pas des problèmes politiques. Ils deviennent seulement des problèmes politiques si on les laisse sans traitement, comme dans mon cas. Si l'on était intervenu tôt, ce ne serait jamais devenu une affaire politique. Le problème était bien connu de l'administration avant qu'il ne devienne politique.

La confiance dans le gouvernement est faible. Demandez à n'importe qui, on se méfie du gouvernement, des politiciens ou des fonctionnaires. Vous n'allez pas attirer dans l'administration les meilleurs et les plus intelligents si c'est tout le respect qu'ils vont obtenir. Ils ne veulent pas venir ici. Il faut modifier la culture avant toute chose.

Dans le cas du projet de loi C-11, qui a été adopté mais non promulgué, j'ai déclaré publiquement que l'absence de loi valait mieux qu'une mauvaise loi, et j'étais totalement contre son adoption. Dans le cas de la partie relative à la divulgation des actes répréhensibles du projet de loi C-2, j'ai déclaré publiquement que ce texte est praticable et lui ait donné mon appui conditionnel. Je ne lui donne pas un assentiment enthousiaste. Il contient toujours des vices graves, même maintenant. Cependant, avec un bon commissaire, on peut faire fonctionner cette loi. C'est un point important.



Litigation has its place. I agree one should have the right to it, but it should be the last option, not the first. Too often it has been the first and only option. The government has unlimited financial resources for litigation.

For a private citizen in this day and age to litigate against the government, you have to be well-off with strong financial resources. Too many people look at the cost — I know some of them — and they give up. They cannot afford litigation. Justice is costly in this day and age. That is just a comment on the society in which we live. We are becoming more litigious all the time. Whistle-blowers should have the right to litigation, but there should be alternatives before that.

Under the whistle-blowing portion of Bill C-2, I continue to wonder if I would have been protected, and I believe I would have been protected and had an alternative to choose to be protected. However, the other question is whether others would have been protected, the next group, the people I am talking to. I believe they could be protected as well. The legislation is workable, but the flaws are bad.

Extensive improvements must be made. I will comment only on three fundamental improvements that must be there. Most times there is the expression "you cannot see the forest for the trees." I do not think you can see the trees for the forest with all the amendments proposed to you. I will limit my discussion to three suggestions, and hopefully they will be considered.

First, the bill still leaves the burden of proof for reprisals on the whistle-blower. The burden of proof following a whistle-blowing incident should be on management. All management has to do under the new bill would be to claim the incident is unrelated. The burden of proving they are linked therefore falls on the whistle-blower. It is impossible to prove reprisals if you do not have access to the information and documents that led up to the situation. If the events are close in time, the burden of proof must be on management. They must prove they are unrelated, not prove they are related.

Second, proposed new subsections 25.1 (4), (5) and (6) all limit the amount that can be paid for legal advice provided to the whistle-blower. That is an unacceptable amount. The ceiling is \$3,000, except that you can go up to \$6,000 with proposed subsection 25.1(6). That amount of money represents four days of work for a lawyer. The lawyer does not really get a chance to look at your case or to help you.

A manager accused of wrongdoing will usually be allowed up to \$25,000 for their legal expenses. That appears in the rules and guidelines of departments right now. The whistle-blower gets a pittance in comparison. At the very least, the amount should be equal so the whistle-blower has the ability to get legal representation when needed.

Le recours en justice a sa place. Je conviens qu'il faudrait avoir le droit d'y recourir, mais ce devrait être la dernière option, pas la première. Trop souvent, ça été la première et seule option. Le gouvernement jouit de ressources financières illimitées pour l'aider en justice.

Pour qu'un particulier, à notre époque, fasse un procès au gouvernement, il doit avoir de solides assises financières. Trop de gens considèrent le coût — et j'en connais quelques-uns — et renoncent. Ils n'ont pas les moyens de se pourvoir en justice. La justice à notre époque coûte cher. C'est révélateur du genre de société dans laquelle nous vivons. Nous sommes de plus en plus portés à plaider. Les dénonciateurs devraient avoir le droit de se pourvoir en justice, mais il devrait exister d'autres solutions avant cela.

Je continue à me demander si la partie relative à la dénonciation du projet de loi C-2 m'aurait protégé, et je crois que je l'aurais été et aurais eu le choix de demander protection. Cependant, l'autre question est de savoir si d'autres auraient été protégés aussi, le groupe suivant, les personnes auxquelles je parle. Je crois qu'elles auraient été protégées aussi. La loi est fonctionnelle, mais elle comporte de gros vices.

D'importantes améliorations sont nécessaires. Je ne parlerai que des trois améliorations fondamentales indispensables. Tout le monde connaît l'expression « les arbres empêchent de voir la forêt ». Dans votre cas, avec tous les amendements qui vous sont proposés, la forêt vous empêche de voir les arbres. Je vais me limiter à trois propositions et j'espère que vous les prendrez en considération.

Premièrement, le projet de loi impose toujours aux dénonciateurs le fardeau de la preuve de représailles. Le fardeau de la preuve après une dénonciation devrait appartenir à la direction. Il suffit à la direction, sous le régime du nouveau projet de loi, d'affirmer que l'incident n'a pas de rapport. Le fardeau de la preuve d'un rapport incombe aux dénonciateurs. Il est impossible de prouver l'existence de représailles si vous n'avez pas accès à l'information et aux documents qui ont conduit à la situation. Si les événements sont proches dans le temps, le fardeau de la preuve doit appartenir à la direction. C'est à elle de prouver que les deux n'ont pas de rapport, au lieu de devoir prouver qu'il y en a un.

Deuxièmement, les nouveaux paragraphes 25.1 (4), (5) et (6) limitent chacun le montant qui peut être payé au dénonciateur pour des conseils juridiques. C'est un montant inacceptable. Le plafond est de 3 000 \$, sauf qu'il peut passer à 6 000 \$ dans le cas du paragraphe 25.1 (6). Cette somme représente quatre journées de travail pour un avocat. Cela ne donne pas assez de temps à l'avocat pour examiner l'affaire ou vous aider.

Un gestionnaire accusé d'actes répréhensibles dispose habituellement de 25 000 \$ pour ses frais juridiques. C'est ce que disent actuellement les règles et lignes directrices des ministères. On accorde une pitance au dénonciateur, en comparaison. À tout le moins, le montant devrait être égal afin que le dénonciateur puisse être défendu par un avocat, si nécessaire.



Third, in clause 201 of the bill, proposed new sections 19.1 (2) and 19.2 (2) on page 140 state that complaints about reprisals have to be filed within 60 days of the time the complainant knew the reprisal was taking place. That is far too short a time. A year would be more realistic.

Ms. Gualtieri mentioned reprisals. I will give you a more extensive list of these reprisals. They include intimidation, demotion, firing, blacklisting, threats, forced transfer, manufacturing a poor record, humiliation, denial of meaningful work, complete paralysis of one's career and isolation.

It can be so bad that you can report to work and have no work to do. You cannot read a book because that is insubordinate. You cannot fall asleep for the day. Your colleagues will not talk to you. What do you do to fill your time for a full working day when you have zero to do? You cannot spend it talking to people on the phone. Your mind will find a way to cope, but it is not a healthy situation. It happens to people.

Likely a person in that situation who knows they have 60 days will talk to management as a first step. Okay. Management responds: sham investigations, and they study the issue to death by dragging consultations out indefinitely. Before you know it, the 60 days have passed. A good employee, who has goodwill, will run out of the time period because management has great power and ability to stall and use up all the time. Sixty days is not enough, and that must be fixed.

A famous whistle-blower quote, which Ms. Gualtieri and I have heard many times, claims that "if you have God, the law, the press and the facts on your side you have a 50 per cent chance of defeating the bureaucracy." That needs to be changed.

I will conclude by saying that I hope by limiting my remarks to these three key points they will not get lost with everything else you are hearing.

**The Chairman:** Thank you. It is interesting for the committee to hear from people who have been involved in government and in departments and who bring their own and others' personal experiences of reprisals and the consequences of blowing the whistle when you perceived wrongdoing. Your personal testimony will help the committee.

**Senator Cowan:** Welcome and thank you for your presentation. All of us had an opportunity to read that material and also what you said in previous occasions about these issues.

Ms. Gualtieri, you gave the House committee an extensive presentation in May, I think it was, with respect to Bill C-2. At that time, did you provide a list of suggested amendments? Mr. Hutton referred to the convention of the OAS. If you did provide a list of amendments, and if there are any that were not picked up, could you provide them to our clerk so that we have the benefit of those?

**Ms. Gualtieri:** Thank you for that question. The point has to be made that the legislation was so off the mark, it was difficult to amend. As we often see when government releases access

Troisièmement, à l'article 201 du projet de loi, les nouveaux paragraphes 19.1 (2) et 19.2 (2), à la page 140, disent que les plaintes pour représailles doivent être déposées dans un délai de 60 jours après que le plaignant en a connaissance. C'est bien trop court. Une année serait plus réaliste.

Mme Gualtieri a mentionné les représailles. Je vais vous dresser une liste plus complète de ces représailles. Elles comprennent l'intimidation, la rétrogradation, le congédiement, la mise sur liste noire, les menaces, les mutations forcées, la fabrication d'un mauvais dossier, l'humiliation, le refus de travail véritable, le blocage complet de la carrière et l'isolement.

Les choses peuvent aller si loin que vous vous présentez au travail et n'avez pas de travail à faire. Vous ne pouvez lire un livre, car ce serait de l'insubordination. Vous ne pouvez dormir toute la journée. Vos collègues ne vous adressent pas la parole. Comment passez-vous toute une journée de travail si vous n'avez absolument rien à faire? Vous ne pouvez la passer à parler aux gens au téléphone. Votre esprit trouvera une façon d'endurer, mais ce n'est pas une situation saine. Cela arrive à des gens.

Une personne dans cette situation, qui sait qu'elle dispose de 60 jours, commencera probablement par s'adresser à la direction. D'accord. La direction réagit en menant des enquêtes bidon et en étudiant la question jusqu'à mort en faisant traîner indéfiniment les consultations. Avant de vous rendre compte, les 60 jours sont écoulés. Un bon employé, faisant preuve de bonne volonté, va buter sur le délai parce que la direction a tout le pouvoir et toute la faculté du monde de faire traîner les choses et d'écouler le temps. Soixante jours ne suffisent pas, et il faut y remédier.

Un dicton bien connu — que Mme Gualtieri et moi avons entendu bien des fois — veut que « si vous aviez Dieu, la loi, la presse et les faits de votre côté, vous avez 50 p. 100 de chances de battre la bureaucratie ». Il faut changer cela.

Je vais conclure en disant que j'espère qu'en limitant mon propos à ces trois points clés, ils ne seront pas perdus au milieu de tout le reste qui vous est dit.

**Le président :** Merci. Il est intéressant pour le comité d'entendre le point de vue de personnes qui ont travaillé dans l'administration et les ministères et qui contribuent leur expérience propre et celle d'autrui avec les représailles et les conséquences de la divulgation d'actes répréhensibles que vous avez rencontrés. Votre témoignage personnel aidera le comité.

**Le sénateur Cowan :** Bienvenue et merci de votre exposé. Nous avons tous eu l'occasion de lire ces documents, de même que ce que vous avez déclaré à d'autres occasions sur ces questions.

Madame Gualtieri, vous avez fait une présentation détaillée sur le projet de loi C-2 au comité de la Chambre, en mai, je crois. Est-ce que vous lui avez fourni une liste d'amendements que vous préconisiez? M. Hutton a parlé de la convention de l'OEA. Si vous avez remis une liste d'amendements, et s'il y en a qui sont restés ignorés, pourriez-vous les communiquer à notre greffier pour notre gouverne?

**Mme Gualtieri :** Merci de cette question. Il faut dire que le projet de loi laissait tant à désirer qu'il était difficile à amender. Comme on le voit souvent lorsque le gouvernement communique



documents, there were so many strikes through it the question arose as to whether it was best to go back and do it in the spirit in which whistle-blowing legislation was promoted. As the government said, it would be ironclad protection.

I provided a point-by-point breakdown of the essential elements of effective whistle-blowing legislation and I referenced the bill, indicating what the bill provides. I will provide that to the committee. It is a fairly dense document but it may be helpful.

As for amendments, I proposed amendments on key points — the full free speech right, and the right to disclose all illegalities. I provided actual wording, and I will give that to your committee as well.

**Senator Cowan:** That would be helpful. I think it is unlikely that we will say this is such a mess that we should start all over on a different basis. This bill has already been passed by the House of Commons and we are in the position of trying to improve it. Any help that you can give us along those lines will be greatly appreciated.

**Ms. Gualtieri:** That is a fair comment, yes.

**Senator Cowan:** We are not starting with a blank sheet of paper. There are many sheets of paper.

**Ms. Gualtieri:** We recognize that now. At the Commons we were still hopeful there would be a more robust debate at committee but we recognize now that we are working with this and so we will provide actual amendment clauses.

**Senator Cowan:** Were any of your suggestions picked up in the course of amendments in the House?

**Ms. Gualtieri:** No, virtually none.

**Senator Cowan:** As an organization that had an interest in this area, were you consulted prior to the introduction of the bill?

**Ms. Gualtieri:** No, we were not. I had also promoted that it just made good common sense and appeared to be a fully inclusive process to contact, for instance, the Government Accountability Project in Washington, which is the world's leading organization on whistle-blower legislation and protection. They consult all over the world — Korea, Israel, Mexico, the Ukraine — and yet the Canadian government has never asked them for assistance. They are on Capital Hill virtually every day. They have great champions on Capitol Hill. Senator Grassley of Iowa has been one of the strongest proponents, and there are others. David Hutton has a list. However, it has been a very different environment for them there. We must remember that there were seminal events in American history — the Pentagon papers, Watergate and the explosion of the Challenger — that compelled the politicians in the United States to take up this issue seriously.

des documents demandés par l'accès à l'information, il y avait tellement de bariolages que la question se posait de savoir s'il valait mieux tout effacer et recommencer dans l'esprit dans lequel la législation sur la dénonciation était initialement promue. Comme le gouvernement le disait, ce serait une protection en béton armé.

J'ai établi une liste point par point des éléments essentiels d'une législation efficace en comparant chacun avec ce que le projet de loi établit. Je remettrai cette liste au comité. C'est un document assez dense mais il peut vous être utile.

Pour ce qui est d'amendements, j'ai proposé des amendements sur les points clés — la liberté de parole illimitée et le droit de divulguer toutes les illégalités. J'ai proposé des libellés précis et je remettrai également cela au comité.

**Le sénateur Cowan :** Ce serait utile. Il est peu probable que nous décrétions que le projet de loi est si mauvais qu'il faut tout reprendre à zéro, sur une base différente. Ce projet de loi a déjà été adopté par la Chambre des communes et nous sommes en mesure d'essayer de l'améliorer. Toute aide que vous pourriez nous donner en ce sens sera grandement appréciée.

**Mme Gualtieri :** Je comprends, oui.

**Le sénateur Cowan :** Nous ne démarrons pas avec une feuille blanche. Il y a déjà beaucoup de feuilles noircies.

**Mme Gualtieri :** Nous en avons conscience aujourd'hui. À la Chambre des communes, nous espérons toujours qu'il y aurait un débat plus robuste au niveau du comité, mais nous reconnaissons aujourd'hui que nous devons partir de ce texte et nous allons donc vous fournir des libellés d'amendements.

**Le sénateur Cowan :** Est-ce que certaines de vos suggestions ont été retenues comme amendements aux Communes?

**Mme Gualtieri :** Non, virtuellement aucune.

**Le sénateur Cowan :** Avez-vous été consultés avant l'introduction du projet de loi, en tant qu'organisation portant un intérêt à ce sujet?

**Mme Gualtieri :** Non. J'avais également fait valoir qu'il serait bon, dans l'intérêt d'un mécanisme pleinement inclusif, de prendre contact avec le Government Accountability Project à Washington, une organisation qui est le chef de file mondial en matière de protection des dénonciateurs et de législation en ce domaine. On vient la consulter du monde entier — la Corée, l'Israël, le Mexique, l'Ukraine — et pourtant le gouvernement canadien n'a jamais fait appel à elle. Ses représentants sont au Capitole presque chaque jour. Elle a de grands champions au Capitole. Le sénateur Grassley, de l'Iowa, est l'un des plus grands promoteurs, et il y en a d'autres. David Hutton a une liste. Cependant, le climat là-bas est très différent d'ici. Il ne faut pas oublier qu'il y a eu des événements marquants dans l'histoire américaine — les documents du Pentagone, Watergate et l'explosion du Challenger — qui ont forcé les politiciens aux États-Unis à prendre cette question au sérieux.

I would urge you to call upon the Government Accountability Project. I spoke to them last night and they said they would be happy to come; they are Louis Clark and Tom Devine. They are both lawyers and they would be invaluable.

We were not consulted. In fact, Professor Keyserlingk was not even consulted and he was leading the charge in Canada.

**The Chairman:** He was here before us this morning.

**Ms. Gualtieri:** I know, senator, and I know Professor Keyserlingk quite well. One of the problems is that there was not wide consultation.

**Senator Cowan:** I know you had a number of criticisms of the bill but I just wanted to talk about two if I might. One was the definition of reprisals. Both you and Mr. Cutler referred to that, commenting that there are many more examples of what could be considered reprisal, but they are not specifically mentioned in the legislation and so do not count. Could you give your view on that? I think Mr. Cutler spoke about it particularly.

I would also like your view on broadening the availability of the protections afforded by the bill to people other than those actually in the public service. This is something that Dr. Keyserlingk referred to as well. If you could perhaps tie those two in and give us the benefit of your views I would be grateful.

**Ms. Gualtieri:** The issue of reprisal is critical. If people are harassed, why should they risk everything to serve the public interest? It is hardly fair to ask them to stick their necks out to save us, the public, when we do not give them the tools to save themselves. I have determined in the public service that it has become quite sophisticated. We have a long history of union grievances in Canada. In fact we saw ourselves as one of the champions of having a robust union environment. The unions have jurisdiction over terminations and classic disciplinary measures, so management has figured out that they have to stay away from that type of retaliation because there is a process that will kick into place and they will be challenged. We can discuss how it is still difficult to prevail even with the union is your side, but there is at least a process.

Management has become sophisticated and adept. They terrorize people in subtle ways, as Mr. Cutler identified. I would suggest that "reprisal" be defined very broadly in the language. It should include termination, of course. In fact, I worked on a bill to promote free speech, which was introduced at an early stage. It is a brief bill because free speech is a constitutional right under section 2 of the Charter. This is not esoteric stuff.

I drafted Bill C-288. I will provide you with a copy. It was introduced as a private member's bill. It talks about reprisal as being very broad. Reprisal is discrimination of any type, whether

Je vous recommande instamment de faire appel au Government Accountability Project. Je leur ai parlé hier soir et ils ont dit qu'ils seraient ravis de venir comparaître; il s'agit de Louis Clark et Tom Devine. Ils sont tous deux juristes et vous seraient d'une aide précieuse.

Nous n'avons pas été consultés. D'ailleurs, le professeur Keyserlingk n'a même pas été consulté et c'est lui qui était à la tête du mouvement au Canada.

**Le président :** Il a comparu ici ce matin.

**Mme Gualtieri :** Je sais, sénateur, et je connais assez bien le professeur Keyserlingk. L'un des problèmes, c'est qu'il n'y a pas eu une large consultation.

**Le sénateur Cowan :** Je sais que vous avez formulé un certain nombre de critiques contre le projet de loi mais j'aimerais vous parler plus particulièrement de deux d'entre elles. La première concerne la définition de représailles. Et vous et M. Cutler en avez fait état, disant qu'il y avait beaucoup plus d'autres exemples de ce que l'on peut considérer comme des représailles, mais qui ne sont pas expressément mentionnés dans le projet de loi et donc ne comptent pas. Pourriez-vous nous donner votre avis à ce sujet? Je crois que M. Cutler en a parlé plus particulièrement.

J'aimerais également votre avis sur l'élargissement des protections prévues dans le projet de loi aux non-fonctionnaires. M. Keyserlingk en a parlé également. Si vous pouviez peut-être relier les deux et nous faire bénéficier de votre avis, j'en serais reconnaissant.

**Mme Gualtieri :** La question des représailles est déterminante. Si les gens se font harceler, pourquoi risqueraient-ils tout pour servir l'intérêt public? Il n'est pas juste de leur demander de s'exposer pour nous sauver nous, le public, sans leur donner les outils pour se sauver eux-mêmes. J'ai constaté dans la fonction publique que les représailles sont devenues très sophistiquées. Nous avons au Canada une longue histoire de griefs syndicaux. De fait, nous nous considérons comme l'un des champions d'un syndicalisme robuste. Les syndicats ont compétence lorsqu'il s'agit de congédiement et de mesures disciplinaires classiques, et donc la direction a appris à ne pas recourir à ce genre de représailles car il y a un processus qui interviendra et ces actes vont être contestés. On peut parler de la difficulté à obtenir raison même avec le syndicat de son côté, mais il y a au moins un mécanisme.

La direction est devenue pas mal sophistiquée et adroite. Elle terrorise les gens de manière subtile, comme M. Cutler l'a expliqué. Je préconise que « représailles » soit défini de manière très large. Cela devrait englober, bien sûr, le congédiement. J'ai d'ailleurs travaillé sur un projet de loi devant garantir la liberté de parole, lequel a été introduit en première lecture. C'est un projet de loi court, car la liberté de parole est un droit constitutionnel en vertu de l'article 2 de la Charte. Ce n'est donc pas une notion ésotérique.

J'ai rédigé le projet de loi C-288. Je vous en remettrai une copie. Il a été introduit comme projet de loi d'initiative parlementaire. Il définit les représailles de manière très large.



active forms of retaliation or passive forms, such as failure to promote, or smear campaigns, all the insidious behaviour that goes on. I can provide language to the committee that should be incorporated. The problem with the bill as it currently stands is that it addresses and envisages the classic disciplinary measures that I have identified.

Senator, could you refresh my memory on your second point?

**Senator Cowan:** Perhaps I did not express it clearly. I was seeking your view on extending the scope of the bill to include people who are not employed in the public service but who have information about what they perceive to be wrongdoing in the public service and to ensure that those people have the same encouragement to come forward, and protection if they do come forward, as those in the public service have.

I would be interested in the views of any member of the panel who would care to respond.

**Mr. Hutton:** That is an essential step to take, given the extent to which government subcontracts work to the private sector, even significant policy-related work. In many jurisdictions, any citizen can come forward, regardless of employment status, and receive this type of protection. It seems to me that if you do not extend the scope beyond the public service employees, then you are severely weakening the proposed legislation.

I would also make a point on your previous question about reprisal. My observation is that the reprisal may begin with the management of the department that the whistle-blower works for, but at some point many whistle-blowers are forced out and they find themselves unemployed. Their only recourse is to engage legal action to get some kind of redress. What happens then is that the government's lawyers get involved, and there is a continuation of the reprisal, where enormous sums of public money are spent to pursue these cases in a way that the litigant never gets his or her day in court and the public does not get to hear what really happened.

In Ms. Gualtieri's case, her litigation is in the ninth year and the Department of Justice has made every effort to delay this legislation and to keep her from getting her day in court, wearing her down financially and emotionally. It is outrageous. I include that in the definition of "reprisal." Our own government of the day is often guilty of reprisal in just the same way, and Ms. Gualtieri's is not the only case. There are Health Canada whistle-blowers and other people who have appeared before committees like this who have lost their jobs.

**Mr. Cutler:** So far I fully agree with everything I have heard. I provided a list of the comments that I made at the House of Commons committee which were not incorporated. From my own analysis, few changes were made in the whistle-blowing portion as the bill moved through. The changes were minor. They were not the major changes that I would have hoped for.

Les représailles sont une discrimination de toute sorte, qu'elle prenne une forme active ou passive, tel que le refus de promotion, des campagnes de détraction, tous ces agissements insidieux que l'on voit. Je peux remettre au comité un libellé à intégrer. Le problème avec le projet de loi actuel, c'est qu'il se limite aux mesures disciplinaires classiques que j'ai décrites.

Sénateur, pourriez-vous rafraîchir ma mémoire pour ce qui est de la deuxième question?

**Le sénateur Cowan :** Je ne l'ai peut-être pas posée clairement. Je demandais votre avis sur l'élargissement éventuel du projet de loi aux personnes qui ne sont pas des fonctionnaires mais qui possèdent des informations sur ce qu'elles perçoivent comme des actes répréhensibles dans la fonction publique, afin que ces personnes reçoivent le même encouragement à parler, et la même protection si elles le font, que les fonctionnaires.

J'aimerais connaître le point de vue de n'importe quel témoin qui souhaite répondre.

**M. Hutton :** C'est indispensable lorsqu'on sait à quel point le gouvernement sous-traite du travail au secteur privé, même du travail important en rapport avec les politiques. Dans de nombreuses juridictions, tout citoyen peut dénoncer, quel que soit son statut professionnel, et bénéficier de ce type de protection. Il me semble que si vous n'élargissez pas la portée au-delà des employés du secteur public, vous affaiblissez gravement la législation.

J'aimerais aussi faire une remarque suite à votre question précédente sur les représailles. J'ai pu observer que les représailles commencent peut-être avec la direction du ministère pour lequel travaille le divulgateur mais, à un moment ou à un autre, nombre des dénonciateurs se retrouvent à la porte et chômeurs. Leur seul recours alors est de se pourvoir en justice pour obtenir réparation sous une forme ou une autre. Ce qui se passe alors, c'est que les avocats du gouvernement s'en mêlent, ce qui équivaut à une continuation des représailles, où l'on dépense d'énormes montants de fonds publics pour enrayer la poursuite de telle manière que le plaignant n'obtient jamais une audience de tribunal et que le public reste dans l'ignorance de ce qui s'est réellement passé.

Dans le cas de Mme Gualtieri, son recours en est à sa neuvième année et le ministère de la Justice n'a épargné aucun effort pour retarder cette législation et empêcher que sa cause soit entendue par un tribunal, en l'usant financièrement et psychologiquement. C'est scandaleux. J'englobe cela dans la définition de « représailles ». Nos propres gouvernements sont souvent coupables de représailles similaires et le cas de Mme Gualtieri n'est pas unique. D'autres dénonciateurs à Santé Canada et d'autres personnes qui ont comparu devant des comités comme celui-ci ont perdu leur emploi.

**M. Cutler :** Je suis tout à fait d'accord avec ce que j'ai entendu jusqu'à présent. J'ai fourni une liste des changements que j'ai proposés au comité de la Chambre des communes qui n'ont pas été incorporés. Selon mon analyse, peu de modifications ont été apportées à la partie relative à la dénonciation au cours de l'étude du projet de loi. Ces changements étaient mineurs. Il ne s'agit pas des changements majeurs que j'aurais espérés.



In terms of broadening harassment, I fully agree. I think that there has to be a second bill outside this bill to address all Canadians. The issue has been brought up about whistle-blowers outside of the federal government. There is no true whistle-blowing protection for most people in this country. That needs to be addressed. That is a side issue, but if a senator would like to sponsor one of these bills for the rest of the country, I am certain we would be in full support.

**The Chairman:** Several witnesses today have raised the same point, so you are endorsing what has already been advanced to this committee.

**Mr. Cutler:** We will help you write it.

**Ms. Gualtieri:** Yes.

**Senator Cowan:** You commented that you felt that Bill C-11 was bad law and that you would not support it. I take it your position is that Bill C-2 has made some improvements. I think you said that Bill C-11 would not have helped you in your particular situation.

**Mr. Cutler:** Bill C-11 was a management bill, designed to protect management completely.

**Senator Cowan:** Do you feel that Bill C-2 would have protected you? What particular amendments would you suggest? You provided us with a four-page listing of what you consider to be the major points.

**Mr. Cutler:** They are the major points, but the ones I talked about were the three key points, in my opinion.

**Senator Cowan:** With these suggestions incorporated, do you feel that the amendments to this bill would provide the kind of protection that you would require?

**Mr. Cutler:** They would provide the kind of protection. Again, I am not a lawyer. When I see the word "harassment," for example, I understand it in the common usage of the word; I do not understand it in the legal way. Reference is made to the public good. I do not know, nor will I pretend to know, what the legal definition is. I am pragmatic. I believe that Bill C-2 is workable and that therefore it should be passed. It is better than no bill. However, no bill was better than Bill C-11. I am not giving Bill C-2 a ringing endorsement; I am just saying it is workable. It can be proven in practice to work, but it will take some work. It would be nice to have something in law that we can work on improving, rather than having nothing in law.

**Senator Cowan:** Mr. Cutler, can you tell me about the development of these ethical principles? As I understand this proposed legislation, each department and institution is required to develop its own principles, which have to be consistent with certain guidelines. I think you have made the point that there need only be one set of ethical guidelines.

**Mr. Cutler:** I removed that from my comments here because I did not see it going anywhere, but I made that comment at the House of Commons committee. Only one set of ethical principles is needed.

Pour ce qui est de l'élargissement de la protection contre le harcèlement, je suis pleinement d'accord. Je pense qu'il faudrait un deuxième projet de loi, en dehors de celui-ci, qui couvre tous les Canadiens. On a parlé des dénonciateurs qui ne sont pas fonctionnaires. La plupart des gens dans ce pays ne bénéficient pas d'une véritable protection s'ils dénoncent des méfaits. Il faut changer cela. C'est un aspect corollaire, mais un sénateur voulait parrainer un projet de loi de ce type pour le restant du pays, je suis sûr que nous l'appuierions pleinement.

**Le président :** Plusieurs témoins aujourd'hui ont soulevé le même point, et vous ne faites donc que réitérer un point de vue déjà présenté à ce comité.

**M. Cutler :** Nous vous aiderons à le rédiger.

**Mme Gualtieri :** Oui.

**Le sénateur Cowan :** Vous avez dit que le projet de loi C-11 était une mauvaise loi et que vous n'en vouliez pas. J'ai cru comprendre que votre position est que le projet de loi C-2 apporte quelques améliorations. Je crois que vous avez dit que le projet de loi C-11 ne vous aurait pas aidé dans votre situation particulière.

**M. Cutler :** Le projet de loi C-11 était une loi pour l'administration, conçue pour protéger totalement la direction.

**Le sénateur Cowan :** Pensez-vous que le projet de loi C-2 vous aurait protégé? Quels amendements précis suggérez-vous? Vous nous avez fourni une liste de quatre pages que vous considérez être les points majeurs.

**M. Cutler :** Ce sont les points majeurs, mais j'ai indiqué quels étaient les trois points primordiaux, à mon avis.

**Le sénateur Cowan :** Si ces changements étaient apportés, est-ce que le projet de loi fournirait le genre de protection que vous recherchez?

**M. Cutler :** Oui. Encore une fois, je ne suis pas juriste. Lorsque je lis le mot « harcèlement », par exemple, je l'entends au sens de l'usage courant du mot; je ne l'entends pas au sens juridique. On parle de bien public. Je ne sais pas, ni ne prétends savoir, quelle en est la définition juridique. Je suis pragmatique. Je crois que le projet de loi C-2 est praticable et que donc il faudrait l'adopter. Il vaut mieux que rien. Cependant, dans le cas du projet de loi C-11, il valait mieux ne rien avoir. Je n'applaudis pas des deux mains au projet de loi C-2, je dis simplement qu'il est praticable. On peut le faire fonctionner dans la pratique, mais cela exigera un certain travail. Il serait bon d'avoir une loi que l'on peut s'efforcer d'améliorer, plutôt que de ne pas avoir de loi du tout.

**Le sénateur Cowan :** Monsieur Cutler, pouvez-vous me parler de l'élaboration de ces principes éthiques? Si je comprends bien la loi, chaque ministère et institution est tenu d'élaborer ses propres principes, qui doivent être conformes à certaines lignes directrices. Je crois que vous avez fait valoir qu'il suffit d'un seul sembler de lignes directrices éthiques.

**M. Cutler :** J'ai retranché cela de mes propos car je sais bien que je ne serai pas écouté, mais j'ai effectivement dit cela au comité de la Chambre des communes. Il suffit d'un seul ensemble de principes éthiques.



**Senator Cowan:** Would a rationale for this position as set out in the bill be the concern that if you had a single set ethical principles, they would have to be so general that they might not meet the needs of specific organizations? What would you make of that argument?

**Mr. Cutler:** I see that as a false argument. I do not think that honesty and fairness are principles that are so general that everyone should have a particular viewpoint. There are basic principles and ethical values on which this society works, or says it works, which are fundamental for everyone and should cross every line. Those principles should not be: "Well I am fair to you, but I do not have to be fair to the next guy because the next guy defines 'fair' differently." We need only one set of standards for everyone in terms of ethical values.

The reverse onus is a huge problem. If management claims that what is being done to the whistle-blower is not reprisal, then how do you prove it is reprisal? A good reverse onus says that when the events are close together, management has to prove that they are unrelated. The onus is not on the whistle-blower to prove that they are related.

**Senator Cowan:** I took that to be a major flaw that you saw in this piece of legislation.

**Mr. Cutler:** It is a major flaw, yes.

**Senator Cowan:** If it is as major as that, how can you say that the legislation is workable without some element of reverse onus?

**Mr. Cutler:** I say that because it does not come up in most cases. It is a flaw. It will happen occasionally, but in the majority of cases, management will not be claiming this. However, the ability for management to do that still exists. I believe, and Ms. Gualtieri can correct me if I am wrong, that the law of one of the states has that reverse onus.

**Ms. Gualtieri:** I agree. It is a finer point and it is included in the analysis that I will provide. It is probably one of the most critical elements. To put things in perspective, the Government Accountability Project in the United States reviewed this bill and calls it a cruel delusion, because one does not give rights to people and then fail to enforce those rights. This bill essentially offers the premise that people's rights will be protected, but then one has to surrender oneself to a government-run process that says it will ensure that justice is done.

What a time to disenfranchise the whistle-blower, just at the time that they are seeking rights to a remedy. It is a major flaw.

On the issue of reverse onus, four out of the first 2,000 whistle-blowers prevailed in the U.S. That is the case because they had an administrative board system, which is what this is. This is not a

**Le sénateur Cowan :** Est-ce que le raisonnement qui sous-tend cette position, tel qu'énoncé dans le projet de loi, serait la crainte que si l'on avait un seul jeu de principes éthiques, ces derniers devraient être si généraux qu'ils ne répondraient pas aux besoins précis des différentes organisations? Que répondez-vous à cet argument?

**M. Cutler :** J'y vois un faux argument. Je ne pense pas que l'honnêteté et l'équité soient des principes si généraux que chacun doive s'en faire une conception particulière. Ce sont des principes fondamentaux et des valeurs morales qui président au fonctionnement de notre société, ou du moins le prétend-elle, et qui sont fondamentaux pour tout un chacun, au-delà de tous les clivages. Ces principes ne devraient pas être : « Eh bien, je suis juste envers vous, mais je n'ai pas besoin de l'être envers votre voisin car le voisin définit « juste » de manière différente ». Il suffit d'un seul ensemble de normes éthiques pour tout le monde.

L'inversion du fardeau de la preuve est un énorme problème. Si la direction prétend que ce que l'on fait au délateur ne constitue pas des représailles, alors comment prouve-t-on qu'il s'agit de représailles? Un bon fardeau de la preuve consiste à dire que lorsque les événements sont rapprochés, la direction doit prouver qu'ils sont sans lien entre eux. On n'impose pas ainsi au dénonciateur de prouver qu'ils sont liés.

**Le sénateur Cowan :** Je suppose que c'est un vice majeur que vous voyez dans ce projet de loi.

**M. Cutler :** Oui, c'est un vice majeur.

**Le sénateur Cowan :** S'il est si majeur, comment pouvez-vous dire que cette loi sera praticable, en l'absence de cette inversion du fardeau de la preuve?

**M. Cutler :** Je dis cela car le problème ne se pose pas dans la plupart des cas. C'est un vice. Cela arrivera occasionnellement, mais dans la majorité des cas, la direction ne prétendra pas cela. Cependant, la faculté de la direction de le faire existe. Je crois savoir, et Mme Gualtieri rectifiera si je me trompe, que la législation de l'un des États américains comporte cette inversion du fardeau de la preuve.

**Mme Gualtieri :** Je suis d'accord. C'est un point assez subtil et il est couvert dans l'analyse que je vais fournir. C'est probablement l'un des éléments les plus critiques. Pour mettre les choses en perspective, le Government Accountability Project aux États-Unis a examiné ce projet de loi et le qualifie d'illusion cruelle, car on ne donne pas des droits aux gens pour ensuite omettre de les faire respecter. Ce projet de loi, en substance, repose sur la prémisse que les droits des gens seront protégés, mais ensuite il faut s'en remettre à un processus sous la coupe du gouvernement qui dit qu'il veillera à ce que justice soit faite.

Juste au moment où le divulgateur cherche un recours, on le prive de ce droit. C'est un vice majeur.

Pour ce qui est de la charge inversée, aux États-Unis, seuls quatre des 2 000 premiers dénonciateurs ont obtenu raison. C'est dû au fait qu'ils avaient alors un système de tribunal

court of law; this is a board appointed by the Prime Minister. They also did not originally have the reverse burden.

When they changed the burden of proof, the success rate went up tremendously, because it gave whistle-blowers a fighting chance. Therefore it is absolutely essential.

**Senator Stratton:** Thank you for coming. It is very courageous of you to do this, and this is very interesting.

Sir, will you tell us about what happened to you?

Ms. Gualtieri, you have a similar problem. Could you tell us briefly about your situation?

It is important not only for this committee but also for the public to understand why you are here today. There are good reasons and the public needs to know them, if you do not mind.

**Ms. Gualtieri:** I commenced work for Foreign Affairs in the Bureau of Physical Resources in 1992. My job was to assist in managing the \$3-billion portfolio of official residences and staff quarters for our diplomats around the world.

There were rules for doing this. Treasury Board had drafted rules on how the department was supposed to house its diplomats. There was emphasis on stewardship and on acquiring appropriate residences. In other words, we were not supposed to acquire lavish mansions. We were supposed to house people appropriately reflecting the Canadian spirit.

I found that we were not doing that. We were leaving multimillion-dollar residences empty because people did not like the size of the closets or the gardens. There were all sorts of things. This is probably not the forum to get into an exhaustive discussion about what I took umbrage with. I found that we were betraying what we told the public we were doing, so I spoke up about it. I spoke up internally, as most whistle-blowers do. Remember, they are just people doing their job. They do not even know they are a whistle-blower; they are merely doing their job.

I spoke to my director, my director general, the assistant deputy minister, the deputy minister and the minister, and the response was tried and true: cover-up and stonewalling, and spotlight the whistle-blower.

They completely isolated me. As I said, there was a process in place that ensured they could not take the more aggressive approach of terminating me.

I am one of the lucky ones. I am a lawyer, first, so I understand some of the issues. My parents and my closest friend are in this room today, as are others. They have been pillars of strength. I have survived this because of them. A very senior litigation lawyer, Mr. Stephen Victor, has assisted me.

administratif, comme dans le projet de loi. Il ne s'agit pas d'une cour de justice; les membres de ce tribunal sont nommés par le premier ministre. Ils n'avaient pas non plus initialement le fardeau inversé.

Lorsqu'ils ont inversé la charge de la preuve, le taux de succès a grimpé en flèche, parce cela donnait vraiment une chance au dénonciateur d'obtenir raison. C'est pourquoi c'est absolument essentiel.

**Le sénateur Stratton :** Merci d'être venus. C'est très courageux à vous de le faire, et votre témoignage est très intéressant.

Monsieur, voulez-vous nous expliquer ce qui vous est arrivé?

Madame Gualtieri, vous avez un problème similaire. Pourriez-vous nous parler brièvement de votre situation?

Il est important, non seulement pour les membres du comité, mais aussi pour le public, de comprendre pourquoi vous êtes ici aujourd'hui. Il y a de bonnes raisons à cela et le public a besoin de les connaître, si vous voulez bien.

**Mme Gualtieri :** J'ai commencé à travailler pour les Affaires étrangères au Bureau des ressources physiques en 1992. Ma tâche était d'aider à gérer le portefeuille de 3 milliards de dollars composé des résidences officielles et des logements du personnel diplomatique partout dans le monde.

Un certain nombre de règles s'appliquaient. Le Conseil du Trésor avait établi des règles déterminant comment le Ministère était censé loger ses diplomates. L'accent était mis sur la parcimonie et l'acquisition de résidences appropriées. Autrement dit, nous n'étions pas censés acheter des manoirs somptueux. Nous étions censés loger le personnel d'une manière appropriée, reflétant l'esprit canadien.

J'ai constaté que ce n'est pas cela qui se faisait. Nous laissions vides des résidences valant des millions de dollars simplement parce que les gens n'aimaient pas la taille des placards ou le jardin. Il y avait toutes sortes de choses. Ceci n'est probablement pas le lieu pour discuter en détail de tout ce qui me chiffonnait. J'ai trouvé que nous faisions le contraire de ce que nous disions au public, et j'ai donc élevé la voix. Je l'ai fait à l'interne, comme la plupart des divulgateurs. N'oubliez pas, ce sont des gens ordinaires faisant leur travail. Ils ne savent même pas qu'ils sont des dénonciateurs, ils ne font que faire leur travail.

J'en ai parlé à mon directeur, mon directeur général, le sous-ministre adjoint, le sous-ministre et le ministre, et la réponse a été typique : camouflage et obstruction, et mise au pilori de la gêneuse.

On m'a complètement isolée. Comme je l'ai dit, un mécanisme était en place qui les empêchait de recourir à la solution plus radicale de mon congédiement.

Je fais partie des chanceux. J'étais avocate, au départ, et comprenait donc certains des enjeux. Mes parents et mon amie la plus proche sont dans la salle aujourd'hui, tout comme d'autres. Ils ont été pour moi des piliers inébranlables. J'ai survécu grâce à eux. Un avocat plaçant de grand renom, M. Stephen Victor, m'a aidée.



Most whistle-blowers will be relegated to their basements. Some will survive and some will not. In the last ten years, two whistle-blowers, one who worked for Foreign Affairs and the other who worked for the mutual fund industry, called me before they committed suicide. They saw that as the only way out.

When I spoke up, I descended into tyranny. Management did not have to do it differently because no one was holding them to account. They thought that eventually I would leave. I did leave; I went on unpaid leave.

I do not know if that assists you, senator. We are trying to make it clear today that people deserve to have a voice. Even if people are wrong, that does not give management licence to denigrate and destroy people. There must be protection in place. We are utterly dependent.

I still want to know what went wrong in the gun registry.

**The Chairman:** Thank you. I would like to hear from Mr. Cutler on that, please, very briefly.

**Mr. Cutler:** My story is probably better known than Ms. Gualtieri's. It is just as painful and just as vicious with regard to what happened to me. It was a fluke that my story became public knowledge; it was not intended.

In 1994, I was ordered to report to Mr. Guité and work on what became sponsorship. I was working on advertising and public opinion surveys at the time. There was a collapsing of the rules and regulations — the checks and balances — and Mr. Guité had tremendous power within the department. I continually refused to sign documents and was eventually told that I would pay for refusing to sign documents that I said were illegal to sign. I would not recommend illegal documents nor do things that were illegal.

I went through the threats and all that Ms. Gualtieri experienced. The situation differs in only one respect. I had a letter from the department that said the problem was solved and would not recur. They put it in writing to me.

I had worked for the Department of Public Works for 20 years. One senior person who had known me stuck his neck out and offered me a job. No one else would touch me. I spent the rest of my career in one spot because my name was mud through the whole department. One person, Noel Bhumgara, stuck his neck out and offered me a job; that is the reason I survived with a job. This is where our stories differ. However, it is the exception; people do not come to the rescue very often.

**Senator Stratton:** Thank you very much.

**Senator Zimmer:** Welcome and thank you for your remarks. You are very courageous to be here today. You show leadership. Thank you for that.

La plupart des dénonciateurs seront relégués dans un placard. Certains survivront, d'autres non. Au cours des dix dernières années, deux divulgateurs, l'un qui travaillait pour les Affaires étrangères et l'autre pour l'industrie des fonds mutuels, m'ont appelée avant de se suicider. C'était la seule porte de sortie qu'ils ont trouvée.

Lorsque j'ai protesté, j'ai sombré dans la tyrannie. La direction n'était pas obligée d'agir différemment car personne ne lui demandait des comptes. Ils pensaient que je finirais par m'en aller. Je suis partie; je suis partie en congé sans solde.

Je ne sais pas si cela vous éclaire, sénateur. Nous essayons de montrer ici aujourd'hui que les gens méritent d'avoir une voix. Même s'ils se trompent, cela ne donne pas licence à la direction de les dénigrer et de les détruire. Il faut une protection. Nous sommes totalement dépendants.

Je veux toujours savoir ce qui a dérapé avec le registre des armes à feu.

**Le président :** Merci. J'aimerais entendre le récit de M. Cutler, s'il vous plaît, très brièvement.

**M. Cutler :** Mon histoire est probablement mieux connue que celle de Mme Gualtieri. Ce qui m'est arrivé est tout aussi douloureux et pénible. C'est par hasard que mon histoire est devenue une affaire publique, ce n'était pas mon intention.

En 1994, on m'a ordonné de me présenter à M. Guité et de travailler à ce qui est devenu le programme des commandites. À l'époque je travaillais sur les marchés publicitaires et de sondages d'opinions. Les règles et règlements — les poids et contrepoids — étaient ignorés et M. Guité jouissait d'un pouvoir énorme au sein du ministère. Je refusais continuellement de signer des documents et on a fini par me dire que l'on me ferait payer ce refus de signer des documents dont je disais qu'il était illégal de les signer. Je refusais d'avaliser des documents illégaux ou des choses illégales.

J'ai connu les menaces et tout ce que Mme Gualtieri a vécu. La situation diffère sur un point seulement. J'ai reçu une lettre du Ministère disant que le problème était réglé et ne se reproduirait pas. Ils m'ont mis cela par écrit.

Je travaillais pour le ministère des Travaux publics depuis 20 ans. Une personne haut placée qui me connaissait a pris un risque et m'a offert un poste. Personne d'autre ne voulait me toucher. J'ai passé le restant de ma carrière au même endroit parce que j'étais un paria dans tout le Ministère. Une seule personne, Noel Bhumgara, a pris le risque de m'offrir un poste; c'est pourquoi j'ai survécu avec un emploi. C'est là où nos histoires diffèrent. Cependant, la mienne est l'exception; ce n'est pas très souvent que l'on vient à votre secours.

**Le sénateur Stratton :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Zimmer :** Bienvenue et merci de vos propos. Vous faites preuve d'un grand courage en venant ici aujourd'hui. Vous montrez la voie. Je vous en remercie.

Mr. Cutler, you used synonyms for “whistle-blower.” You said “informer,” “snitch,” “tattle-tale,” “babble mouth” — not one positive word. In fact, “whistle-blower” is not a positive word. I hope we will find a new word to replace it.

In saying that, you are very right. There is a fear factor out there. There are scars. There is lack of trust and lack of respect. It is very fragile.

My question to all of you is in regard to the public service. There seems to be a tendency to look outwards from the public service. They do not look inwards in their own department or section. Did you find that the NIMBY concept of “not in my backyard” is out there? Would you please comment?

**Mr. Cutler:** Yes. The problems that I have seen and heard about are not in every department or location. There are pockets of it. The pockets almost follow as the managers move on. When talking to a number of people who have problems, the same names recur. The whole NIMBY concept occurs right at the initial point when things are just happening. Another name for it is bystander apathy. You stand up and suddenly you have no friends. If they talk to you, they might be tainted by you. Nobody wants to know anything about the problem.

**Ms. Gualtieri:** When you say, “not in my backyard,” are you saying that there are no problems in my section or that nobody in my section will speak out? I want to clarify that.

**Senator Zimmer:** The second part of that. They will look within the department. However, within their division or section they are reluctant to examine it, especially if they are in control of that section.

**Ms. Gualtieri:** That is an excellent point. We have to examine whether whistle-blowers will ever be protected. Ultimately, it is necessary to look at the underlying issue. It is about power and the retention of power. People do not relinquish that. There is not even necessarily malevolence involved, but there is an inherent desire to maintain power. Why risk empowering people who may somehow challenge the institution?

That is what is happening in government. I have come here today with a full-page story from this morning’s *Ottawa Citizen*, entitled, “The light of transparency has dimmed.” It is a story about John Reid, who David Kilgour knows well, and whom I have met. In the article, he talks yet again about how we are regressing rather than progressing.

There is a lack of respect for creativity in the government. Managers are not even being encouraged to promote this because there is such a tight concentration of power at the top. They will not countenance dissent. It is as simple as that.

**Mr. Hutton:** I will give you my perspective having seen many organizations in the public and private sectors. A universal problem is the difficulty of getting accurate information from the

Monsieur Cutler, vous avez utilisé des synonymes pour « dénonciateur ». Vous avez dit « informateur », « délateur », « mouchard », « bavard » — pas un seul mot positif. Mais en fait, « dénonciateur » n’est pas non plus un mot positif. J’espère que nous en trouverons un autre pour le remplacer.

Cela dit, vous avez tout à fait raison. Il existe un facteur de peur. Il y a des cicatrices. Il y a un manque de confiance et un manque de respect. Il existe une grande fragilité.

Ma question à vous tous concerne la fonction publique. Il semble y avoir dans la fonction publique une tendance à regarder vers l’extérieur. Ils ne se tournent pas vers l’intérieur, leur propre ministère ou section. Avez-vous relevé l’existence du syndrome « pas dans ma cour »? J’aimerais votre avis.

**M. Cutler :** Oui. Les problèmes que j’ai vus et dont j’ai entendu parler ne se posent pas dans tous les ministères ou tous les services. Il y a des poches. Les poches se déplacent presque en suivant les chefs de service au fil de leurs affectations. Lorsqu’on parle à différentes personnes qui ont eu des problèmes, les mêmes noms reviennent. La notion « pas dans ma cour » intervient directement au point initial, au moment où les événements se produisent. Une autre expression que l’on pourrait utiliser, c’est l’apathie du spectateur. Vous vous dressez et tout d’un coup vous n’avez plus d’amis. Si vous parlez, ils risqueraient d’être contaminés. Nul ne veut rien savoir du problème.

**Mme Gualtieri :** Lorsque vous dites « pas dans ma cour », entendez-vous par là que les gens ne voient pas de problème chez eux ou que personne ne veut en parler? J’ai besoin de cette précision.

**Le sénateur Zimmer :** Le deuxième. Ils regardent le ministère, mais sont réticents à regarder au sein de leur division ou section, surtout s’ils la dirigent.

**Mme Gualtieri :** C’est une excellente remarque. Nous devons nous demander si les dénonciateurs seront jamais protégés. En fin de compte, il faut considérer le problème sous-jacent. C’est tout une question de pouvoir et de conservation du pouvoir. Les gens ne veulent pas le céder. Il n’y a même pas nécessairement de malveillance, mais un désir inhérent de conserver le pouvoir. Pourquoi risquer d’en céder une part à des subalternes qui pourraient se mettre à contester l’institution?

C’est ce qui se passe dans l’administration. J’ai apporté ici un article sur une page complète de l’*Ottawa Citizen* de ce matin, intitulé « La lumière de la transparence en veilleuse ». C’est un article de John Reid, que David Kilgour connaît bien, et que j’ai rencontré. Il y démontre une fois de plus que nous régressons au lieu de progresser.

Il y a un manque de respect pour la créativité dans l’administration. Les gestionnaires ne sont même pas encouragés à la promouvoir car il y a une telle concentration du pouvoir au sommet. Ils ne tolèrent pas la dissidence, c’est aussi simple que cela.

**M. Hutton :** Je vais vous donner mon point de vue, ayant observé de nombreuses organisations dans les secteurs tant public que privé. Un problème universel, c’est la difficulté à transmettre



people in the trenches to those at the top of the organization, without it becoming polluted. Everyone has a natural inclination to minimize, conceal or not to highlight information about what is going on in the department. Such information may make them look bad. There is a process of sanitizing that goes on.

Healthy organizations have lots of mechanisms in place to try to overcome this. There are checks and balances, internal audits and mechanisms to prevent abusive employees. They go to great lengths to ensure that factual information gets to the people at the top.

I believe that, with hindsight, many of these situations seem almost criminal. Most arose in a benign way because people at the top were blindsided by what was going on deeper in their organization. That is an observation that pertains in particular to the public sector where there is a tradition of respect for the people above.

**Senator Zimmer:** I have a question for Mr. Cutler. You talked about the 60-day limitation period. We heard earlier testimony that addressed that issue. The present limitation period for an electoral financing offence is 10 years. Another five can be added on from the date the commissioner of the election becomes aware of it. You indicated one year. Do you still think that is the paradigm you can live with as far as one year or would you consider expanding it further in view of five or 10 years?

**Mr. Cutler:** Ten years would be way too long when talking about reporting the reprisals so that action can be taken to repair the damage. One cannot wait 10 years and then go back and say, "By the way, I was damaged 10 years ago."

Sixty days is much too short. Perhaps it should be 18 months. There has to be a reasonable timeline in which the person is aware and has the time to work on fixing it within their own area, and then has the ability to go elsewhere. Ten years would be far long for that type of situation.

**Senator Zimmer:** Thank you for your candour.

**Senator Campbell:** I find the term "whistle-blower" extremely offensive. I believe you should be called information patriots. I will tell you why. My background is in the RCMP where I spent all my time investigating. I firmly believe that if someone wants to commit a criminal act within an organization, he or she will be able to commit such an act. It will probably be found out through an audit process. In fact, the information patriot is acting as an auditor for instances that take place.

Can you tell me whether the following statements are true or false? First, is it true or false that public service whistle-blowers who bring their stories to the media will have protection under the proposed federal accountability act?

**Ms. Gualtieri:** False, except in very limited circumstances. We were told that we would be protected, but that protection has been pulled back.

**Senator Campbell:** Second, is it true or false that the plan is to protect all whistle-blowers regardless of the approach they take to expose corruption?

une information exacte de ceux qui travaillent dans les tranchées jusqu'au sommet de l'organisation, sans qu'elle devienne polluée. Tout le monde a une inclination naturelle à minimiser, cacher ou occulter l'information sur ce qui se passe dans le ministère, par crainte de mal paraître. Il se produit un processus d'épuration.

Les organisations saines sont dotées de quantité de mécanismes pour surmonter cela. Il y a des contrepoids, des vérifications internes et des mécanismes pour prévenir les abus de la part d'employés. On y prend grand soin d'acheminer une information exacte jusqu'aux dirigeants au sommet.

Je crois que, vu rétrospectivement, nombre de ces situations paraissent presque criminelles. La plupart sont survenues de manière presque anodine parce que les gens au sommet étaient aveuglés à ce qui se passait dans les entrailles de leur organisation. C'est une observation qui vaut en particulier pour le secteur public où il y a une tradition de respect pour les supérieurs.

**Le sénateur Zimmer :** J'ai une question pour M. Cutler. Vous avez parlé du délai de 60 jours. Les témoins antérieurs ont également signalé ce problème. Le délai de prescription pour un délit de financement électoral est de dix ans. Cinq autres années peuvent s'y ajouter à partir de la date où le commissaire aux élections a connaissance du délit. Vous avez préconisé un an. Pensez-vous toujours qu'un délai d'un an est un paradigme acceptable ou préféreriez-vous le porter à cinq ou dix ans?

**M. Cutler :** Dix ans seraient beaucoup trop longs lorsqu'on parle d'une plainte pour représailles visant à obtenir réparation. On ne peut attendre dix ans et arriver un jour en disant « au fait, on m'a fait du tort il y a dix ans ».

Soixante jours sont beaucoup trop courts. Peut-être faudrait-il prévoir 18 mois. Il faut un délai raisonnable pour que la personne puisse tenter de régler le problème au sein de son service, puis ait la faculté de s'adresser ailleurs. Dix ans seraient beaucoup trop longs pour ce genre de situation.

**Le sénateur Zimmer :** Merci de votre franchise.

**Le sénateur Campbell :** Je trouve le terme « dénonciateur » extrêmement offensant. Je crois qu'il faudrait vous appeler des patriotes de l'information. Je vais vous dire pourquoi. Je viens de la GRC où j'ai passé tout mon temps à mener des enquêtes. Je suis convaincu que si quelqu'un veut commettre un acte criminel dans une organisation, il ou elle pourra le faire. Il sera probablement détecté par un mécanisme de vérification. De fait, le patriote de l'information agit comme vérificateur pour mettre à jour ces situations.

Pouvez-vous nous dire si les affirmations suivantes sont vraies ou fausses? Premièrement, est-il vrai ou faux que le fonctionnaire dénonciateur qui raconte son histoire aux médias sera protégé sous le régime de la loi fédérale sur la responsabilité proposée?

**Mme Gualtieri :** Faux, sauf dans des circonstances très particulières. On nous a dit que nous serions protégés, mais cette protection a été retirée.

**Le sénateur Campbell :** Deuxièmement, est-il vrai ou faux que le plan consiste à protéger tous les dénonciateurs, quelle que soit la méthode qu'ils retiennent pour exposer la corruption?

**Ms. Gualtieri:** False.

**Senator Campbell:** Both of these statements were made by Tory MP Pierre Poilievre. To be fair to him, in September 2000, the Ontario Superior Court ruled that all public servants have no right to sue the federal government. Is that correct in your case?

**Ms. Gualtieri:** That is an excellent point. It was my case, which I appealed.

**Senator Campbell:** A three-judge panel in the Ontario Court of Appeal unanimously overturned that verdict. Is that correct?

**Ms. Gualtieri:** Correct.

**Senator Campbell:** Instead of the government taking this to the Supreme Court of Canada, where one would assume one would be able to get a definitive answer, they passed Bill C-25, the Public Service Modernization Act.

**Ms. Gualtieri:** Clause 236 of that bill very quietly stripped away that hard-fought-for right.

**Senator Campbell:** Is there anything in this bill that will allow a public servant to sue the federal government?

**Ms. Gualtieri:** No. That is one of the central concerns that we have, even though it was promised.

If you recall, in the document, *Stand up for Canada*, concerning providing real protection for whistle-blowers, the Prime Minister pledged that his government would:

Ensure that whistle-blowers have access to the courts and that they are provided with adequate legal counsel.

Something has gone terribly wrong because that is not reflected in the bills as they currently stand.

**Senator Campbell:** In the time between that horrendous experience and today, nothing has changed. There is no legislative opportunity for whistle-blowers to take the matter to court. By taking such a stance, the federal government, Liberals and Conservatives alike, has said that it is above the law.

**Ms. Gualtieri:** The government has removed itself from the ultimate forum — the courts of law, which is where the tradition of openness and transparency is. Yes, the government has removed itself, and it has set up a parallel administrative system that has been shown historically to be a dismal failure. Take a look at the U.S. record where four out of 2,000 prevailed. Recently, 95 out of 96 whistle-blowers lost. It is not a good system.

The point must be made that the kind of corruption or wrongdoing asserted is of the nature that ultimately can take down a government. How can an administrative tribunal have the resources and the ability to deal with the issue? Justice Gomery had, we are told, a \$50-million budget but he did not get to the bottom of many issues. An administrative tribunal is simply a huge failure and it should be replaced with access to courts. That was said by the Court of Appeal.

**Mme Gualtieri :** Faux.

**Le sénateur Campbell :** Ces deux affirmations ont été faites par le député conservateur Pierre Poilievre. Pour être juste envers lui, en septembre 2000, la Cour supérieure de l'Ontario a tranché que les fonctionnaires n'ont pas le droit de poursuivre le gouvernement fédéral. Était-ce exact dans votre cas?

**Mme Gualtieri :** C'est une excellente remarque. C'était ma cause, mais j'ai fait appel.

**Le sénateur Campbell :** Un panel de trois juges de la Cour d'appel de l'Ontario a cassé à l'unanimité ce verdict. Est-ce exact?

**Mme Gualtieri :** Exact.

**Le sénateur Campbell :** Au lieu que le gouvernement interjette appel en Cour suprême du Canada, où l'on aurait pu obtenir une décision finale, il a promulgué le projet de loi C-25, la Loi sur la modernisation de la fonction publique.

**Mme Gualtieri :** L'article 236 de ce projet de loi a supprimé en catimini ce droit durement acquis.

**Le sénateur Campbell :** Y a-t-il quelque chose dans ce projet de loi qui permettra à un fonctionnaire de poursuivre le gouvernement fédéral?

**Mme Gualtieri :** Non. C'est l'une de nos préoccupations majeures, alors que l'on nous avait promis ce droit.

Si vous vous en souvenez, dans le document *Changeons pour vrai*, au sujet de la mise en place d'une véritable protection des dénonciateurs, le premier ministre a promis que son gouvernement allait :

Veiller à ce que les dénonciateurs aient accès aux tribunaux et bénéficient d'une assistance juridique adéquate.

Quelque chose a dû totalement dérailler car cela ne se retrouve pas dans le texte du projet de loi.

**Le sénateur Campbell :** Entre cette horrible expérience que vous avez vécue et aujourd'hui, rien n'a changé. Il n'y a pas de possibilité légale pour les dénonciateurs de se pourvoir en justice. En adoptant cette position, le gouvernement fédéral, Libéraux et Conservateurs confondus, se place au-dessus de la loi.

**Mme Gualtieri :** Le gouvernement s'est soustrait à la tribune ultime — les cours de justice, où réside la tradition de l'ouverture et de la transparence. Oui, le gouvernement s'en est soustrait et a mis en place un système administratif parallèle qui s'est avéré historiquement être un lamentable échec. Regardez les résultats aux États-Unis, où quatre sur 2 000 ont obtenu raison. Récemment, 95 dénonciateurs sur 96 ont perdu leur cause. Ce n'est pas un bon système.

Il faut faire remarquer que le genre de corruption et de méfaits qui sont dénoncés est d'une nature qui peut entraîner jusqu'à la chute d'un gouvernement. Comment un tribunal administratif aurait-il les ressources et la capacité de juger une telle affaire? Le juge Gomery avait, nous dit-on, un budget de 50 millions de dollars mais il n'est pas arrivé jusqu'au fond de quantité d'enjeux. Un tribunal administratif parfaitement impuissant et il faut le remplacer par l'accès aux tribunaux. C'est ce que la Cour d'appel avait dit.



**Senator Campbell:** This bill is to provide for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. Does Bill C-2 do that in respect of whistle-blowers?

**Ms. Gualtieri:** No, it does not because the process is impotent to do that. Something has gone wrong, and I do not have the answers. I have met Pierre Poilievre many times. He indicated a great deal of support so perhaps this has occurred in the drafting. We have to remember that the bill was drafted by Department of Justice lawyers that also trounce the whistle-blowers. The reality is terrible. Consider the optics of it. There has to be some independence in this bill. The bottom line for accountability is the right to speak out. In the bill as it stands, accountability will be based on the wrong information. I like your term, "information patriot." The truth is needed first to be able to have accountability.

**Senator Campbell:** It is your term; use it as you wish. Thank you.

**The Chairman:** Mr. Cutler, did you want to respond to the questions just raised by Senator Campbell?

**Mr. Cutler:** The only matter that has not been mentioned is the ability for conciliation, which is a mediation group that has been put in amendments to the bill. That truly sold me on Bill C-2.

My experience is as a professional negotiator under cooperative negotiation to derive a result from which both parties can walk away. Legal is generally an adversarial winner-take-all and the other person loses; and it is a different frame of mind. I approach it from a conciliation point of view. I found that it was a good improvement in the bill.

**Mr. Kilgour:** On Senator Campbell's point, the Department of Justice, as you have heard, has been harassing Ms. Gualtieri for almost nine years. If you were to read the questions that she must answer in examinations for discovery, you would see that. I believe that you are in discovery this week, are you Ms. Gualtieri?

**Ms. Gualtieri:** Yes, I was there this morning.

**Mr. Kilgour:** I used to work in the civil litigation section of the Department of Justice. It is unprofessional and unethical. They have no sense of professionalism or decency in the civil litigation section. This is simply one case of many. I wrote a book about another case involving the civil litigation section. Senators might wonder what they can do about it but surely the next time the Minister of Justice appears before this committee, they could simply ask him why he has harassed this information patriot, Ms. Gualtieri, for nine years to try to grind her into the financial dirt. It is terrible.

**Le sénateur Campbell :** Le projet de loi, dans son titre, dit vouloir établir « des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation ». Est-ce que le projet de loi fait bien cela, s'agissant des dénonciateurs?

**Mme Gualtieri :** Non, il ne le fait pas car le mécanisme mis en place n'en est pas capable. Quelque chose a déraillé et je n'ai pas les réponses. J'ai rencontré Pierre Poilievre bien des fois. Il m'avait exprimé un grand soutien et peut-être y a-t-il eu blocage au niveau de la rédaction. Il ne faut pas oublier que le projet de loi a été rédigé par des avocats du ministère de la Justice qui taillent aussi en pièce les dénonciateurs. La réalité est terrible. Songez à l'optique projetée. Il faut assurer une certaine indépendance dans ce projet de loi. La responsabilité passe par le droit de s'exprimer. Avec le texte actuel, la responsabilité sera fondée sur des fausses informations. J'aime votre expression « patriote de l'information ». Il faut d'abord connaître la vérité pour avoir la responsabilité.

**Le sénateur Campbell :** Je vous fais cadeau du terme; utilisez-le comme vous voudrez. Merci.

**Le président :** Monsieur Cutler, souhaitez-vous répondre aux questions posées par le sénateur Campbell?

**M. Cutler :** Le seul élément qui n'a pas été mentionné est la possibilité de la conciliation, soit un groupe de médiation que des amendements au projet de loi ont mis en place. C'est ce qui me fait accepter le projet de loi C-2.

Mon expérience est celle d'un négociateur professionnel dans une négociation amiable où l'on cherche un résultat que les deux parties peuvent accepter ou refuser. Un procès est généralement un affrontement où le vainqueur prend tout et l'autre partie est perdante; c'est un état d'esprit différent. J'aborde les choses dans l'optique de la conciliation. Je trouve que c'est une grande amélioration apportée au projet de loi.

**M. Kilgour :** Au sujet de la remarque du sénateur Campbell, le ministère de la Justice, comme vous le savez, harcèle Mme Gualtieri depuis presque neuf ans. Si vous lisiez les questions auxquelles elle doit répondre dans les interrogatoires préalables, vous le constateriez. Je crois que vous êtes de nouveau en enquête préalable cette semaine, n'est-ce pas, madame Gualtieri?

**Mme Gualtieri :** Oui, j'y étais ce matin.

**M. Kilgour :** J'ai déjà travaillé dans la Section des affaires civiles du ministère de la Justice. Elle manque de professionnalisme et déroge à l'éthique. Ils n'ont pas le moindre esprit professionnel ou la moindre décence dans la Section des affaires civiles. Cette affaire n'en est qu'une parmi beaucoup d'autres. J'ai écrit un livre sur une autre affaire mettant en jeu la Section des affaires civiles. Les sénateurs doivent se demander ce qu'ils peuvent faire à ce sujet, mais la prochaine fois que le ministre de la Justice comparaitra devant lui, devant le comité, il pourrait simplement lui demander pourquoi il a harcelé cette patriote de l'information, Mme Gualtieri, pendant neuf ans pour essayer de la mettre financièrement sur la paille. C'est terrible.

**Senator Milne:** I have a tremendous amount of sympathy for you, Ms. Gualtieri. The actual effects on real live people are absolutely appalling.

I come back to the point, Ms. Gualtieri. You said the Senate must pass Bill C-2 and then you said we must send it back to the drafters, which is the Department of Justice — people that have been harassing you these many years. This committee cannot do that. We have three choices before us: First, we can pass the bill; second, we can amend it; or third, we can defeat it. Those are the choices of the Senate. We are not the government so we cannot send it back to the drafters. That it was not drafted correctly was a mistake at the outset. What do you prefer us to do?

**Ms. Gualtieri:** I want to clarify that, senator, because it sounds like I am terribly mixed up. I said that I understand, and it has been widely spoken about in the media, that the Senate must pass Bill C-2. That is what has been reported and that is what I meant. Rather, I am suggesting that a real act of patriotism, to use your term, Senator Campbell, would be to not acquiesce until you have tendered dramatic changes to the proposed whistle-blowing legislation. I consider it to be the centrepiece of any accountability initiative and information is the heart of institutional organizations. The committee can draft amendments, although it can be difficult. Ideally, a drafter would pick up a pen and go back to the drawing board to get it right. They could simply rescind what they have written and do it right. Recognizing that that cannot be done, I hope that the courage will be exercised to amend it so that some of these essential elements of true whistle-blower protection will make their way into the bill. Give whistle-blowers real shields, not paper shields. The committee can do that and we are asking that it be done.

**Senator Milne:** Send us your large sheaf of information and possible amendments. This morning we heard from witnesses who suggested two of the things that you are talking about. First, was the reverse onus, which Mr. Cutler mentioned this afternoon; and second, was broadening the class of persons authorized to make disclosures under the act. This was one of Justice Gomery's recommendations, but neither this one nor his others are in the bill, just as none of Mr. Reid's recommendations are in the bill.

In order to make this bill do what it is supposed to do, are you suggesting that we should broaden the class of persons to take it beyond the civil service to people who are working on contract for the civil service, for example?

**Ms. Gualtieri:** Absolutely, contractors should be included, without a doubt. When I was in the government, I saw that the employment of contractors is a highly pervasive practice and they must be protected.

**Le sénateur Milne :** J'éprouve énormément de sympathie pour vous, madame Gualtieri. Les conséquences sur la vie réelle des gens sont absolument effroyables.

J'en reviens à notre choix, madame Gualtieri. Vous avez dit que le Sénat doit adopter le projet de loi C-2 et vous avez dit ensuite que nous devons le renvoyer aux rédacteurs, c'est-à-dire au ministère de la Justice — ces gens-là mêmes qui vous harcèlent depuis tant d'années. Le comité ne peut pas faire cela. Nous avons trois possibilités : premièrement, nous pouvons adopter le projet de loi; deuxièmement, nous pouvons l'amender; ou troisièmement, nous pouvons le rejeter. Voilà les choix du Sénat. Nous ne sommes pas le gouvernement et nous ne pouvons donc pas le renvoyer aux rédacteurs. Le fait qu'il ait été mal rédigé était une erreur au départ. Quelle est votre préférence?

**Mme Gualtieri :** Je veux clarifier cela, sénateur, car vous donnez l'impression que je serais totalement confuse. J'ai dit que j'admets, et cela a été largement dit dans les médias, que le Sénat est obligé d'adopter le projet de loi C-2. C'est ce que l'on dit dans la presse et c'est ce que je voulais dire. Je dis qu'à la place, un véritable geste de patriotisme, pour reprendre votre terme, sénateur Campbell, serait de ne pas l'adopter sans un remaniement majeur de la partie sur la dénonciation. Je considère celle-ci comme la pièce maîtresse de toute initiative en matière de responsabilisation et l'information est au centre des institutions. Le comité peut rédiger des amendements, bien que ce soit difficile. Idéalement, un rédacteur prendrait sa plume et repartirait de zéro pour faire les choses comme il faut. Il pourrait simplement effacer ce qu'ils ont écrit et recommencer. Sachant que ce n'est pas possible, j'espère que vous aurez le courage d'amender le projet de loi afin d'y inscrire les éléments essentiels d'une véritable protection des dénonciateurs. Donnez aux dénonciateurs de véritables boucliers, non des boucliers en papier. Le comité peut le faire et nous lui demandons de le faire.

**Le sénateur Milne :** Envoyez-nous votre grosse liasse de documentation et propositions d'amendements. Nous avons reçu ce matin des témoins qui ont suggéré deux des choses dont vous parlez. La première était l'inversion du fardeau de la preuve, que M. Cutler a mentionné cet après-midi, et la deuxième l'élargissement de la catégorie des personnes autorisées à faire des divulgations aux termes de la loi. C'était l'une des recommandations du juge Gomery, mais ni celle-ci ni les autres ne se retrouvent dans le projet de loi, pas plus que toutes celles de M. Reid.

Pour que ce projet de loi fasse ce qu'il est censé faire, préconisez-vous que nous élargissions la catégorie des personnes au-delà des fonctionnaires, pour englober aussi ceux qui travaillent en sous-traitance pour la fonction publique, par exemple?

**Mme Gualtieri :** Absolument, les sous-traitants devraient être englobés, sans aucun doute. Lorsque j'étais au gouvernement, j'ai pu constater que l'emploi de sous-traitants est une pratique extrêmement répandue et il faut les protéger aussi.



**Senator Milne:** Particularly these days when governments are increasingly delegating the services that they themselves used to provide to outside contractors, for example Canadian Blood Services and NAV CANADA. Do you feel that those people should be included in the scope of this act?

**Ms. Gualtieri:** For any relative of one of the 60,000 victims of the tainted blood scandal, many of whom died a horrendous death, they would say absolutely that new blood service people need to be protected.

**Senator Milne:** Mr. Cutler, when you appeared on May 10 before a committee in the other place, you made the following comment about the effectiveness of Bill C-2:

Think for a moment: if Enron had been a Canadian company, this bill would not have protected anybody or helped anybody to come forward and let them know what was going on in Enron. There's no protection. In fact, the Sarbanes-Oxley Act of 2002, which is the U.S. bill, is the main protection for whistle-blowers in Canada outside of the federal government. So we're protected by U.S. law, because there are no real Canadian laws that protect us.

Could you tell us more about this? I am very concerned when I hear that Canadians are better protected by an American law in the United States than we are here in Canada.

**Mr. Cutler:** I could tell you more about it. This is something that Ms. Gualtieri taught me. It is a very important point. There is virtually no whistle-blowing protection in this country. If Enron had been in Canada, no one in Enron would have been protected.

Ms. Gualtieri, do you want to elaborate?

**Ms. Gualtieri:** Senator, I believe what you were specifically addressing is how it came to be that Canadians are protected by American statute. This has caused a lot of debate. Sarbanes-Oxley passed in 2002. What it says is that if a company is traded on the American stock exchange, the employees will have protection.

For instance, Nortel is traded in the States. There are so many big Canadian companies; I just use that as an example. Hollinger was traded in the States. If they are traded on the American stock exchange, they sought to exercise an extra-jurisdictional reach recognizing the need to protect the integrity of their exchanges. There may be challenges as to whether they can do that. Nonetheless, they took a very aggressive stance.

Incidentally, the whistle-blower experts feel that Sarbanes-Oxley is the best piece of whistle-blowing legislation in the world. That is because you have access to a trial by jury and the jury are the citizens; they are the public that we are seeking to protect. Put them on a jury and let them decide.

**Le sénateur Milne :** Oui, surtout par les temps qui courent puisque les gouvernements délèguent de plus en plus les services qu'ils avaient coutume de fournir eux-mêmes à des entrepreneurs externes, comme par exemple la Société canadienne du sang et NAV CANADA. Vous pensez donc que ces personnes devraient être couvertes par cette loi?

**Mme Gualtieri :** Demandez à n'importe quel parent des 60 000 victimes du scandale du sang contaminé, dont beaucoup ont connu une mort horrible, et ils vous diront absolument que les employés de la nouvelle société doivent être protégés.

**Le sénateur Milne :** Monsieur Cutler, lorsque vous avez comparu le 10 mai devant un comité de l'autre endroit, vous avez dit ce qui suit sur l'efficacité du projet de loi C-2 :

Réfléchissez un instant : si Enron avait été une compagnie canadienne, une telle loi n'aurait protégé personne, elle n'aurait aidé personne à oser dénoncer les affaires louches chez Enron. Il n'y a pas de protection. En fait, c'est surtout la loi américaine Sarbanes-Oxley datant de 2002 qui protège au Canada les dénonciateurs en dehors du gouvernement fédéral. Donc, c'est une loi américaine qui nous protège, parce qu'il n'existe pas vraiment de loi canadienne pour nous protéger.

Pourriez-vous nous en dire davantage à ce sujet? Je suis très inquiète lorsque j'entends dire que les Canadiens sont mieux protégés par une loi américaine aux États-Unis que nous ne le sommes ici au Canada.

**M. Cutler :** Je pourrais vous en dire plus. C'est une chose que Mme Gualtieri m'a enseignée. C'est un point très important. Il n'y a virtuellement aucune protection des dénonciateurs dans ce pays. Si Enron avait été une société canadienne, personne chez Enron n'aurait été protégé.

Madame Gualtieri, voulez-vous donner un complément d'information?

**Mme Gualtieri :** Sénateur, je crois que vous demandiez spécifiquement comment il se fait que des Canadiens soient protégés par une loi américaine. Cela a suscité beaucoup de débats. La loi Sarbanes-Oxley a été adoptée en 2002. Elle dit que si une société est cotée sur une bourse américaine, ses employés sont protégés.

Par exemple, Nortel est cotée aux États-Unis. Je la prends comme exemple, mais il y a beaucoup d'autres grosses sociétés canadiennes qui le sont aussi. Hollinger était cotée aux États-Unis. Si elles sont cotées dans une bourse américaine, les États-Unis donnent à leur loi une application extraterritoriale afin de protéger l'intégrité de leurs bourses. D'aucuns contestent leur pouvoir de le faire. Néanmoins, ils adoptent une position très aggressive dans ce domaine.

Incidentement, les experts jugent que la loi Sarbanes-Oxley est la meilleure législation de protection des dénonciateurs du monde. C'est parce que vous avez accès à un procès devant jury et que les jurés sont des citoyens; ils sont le public que nous cherchons à protéger. Placez le public dans un jury et laissez-le décider.

In Canada, the government has expressly forbidden jury trials when the government is a defendant.

**Senator Milne:** Not only that, in this bill, they have put various other government arm's length organizations under the Access to Information Act. On the other hand, they have said the proceedings will have to be secret forever.

**Ms. Gualtieri:** It is draconian.

**Senator Joyal:** I have two questions, one to Mr. Cutler and one to Ms. Gualtieri.

Mr. Cutler, on page 4 of your brief, the second point that you raised, which deals with the \$3,000 ceiling that you referred to as mentioned in clause 203 — proposed new sections 25.1(4), (5) and (6) — limits the amount to be paid for legal advice to the whistleblower. You contend that this is an unacceptable amount. You state that, "with luck, this may represent about 4 days' work for legal representation."

Any one of us who has had to go to court knows that just to open the file is \$500 minimum.

**Mr. Cutler:** I was thinking of a new lawyer.

**Senator Joyal:** If you go to see a new lawyer, he or she will have to learn the legislation because it is complex. He cannot just give you an opinion outright, unless he is a specialist. If you go to see a specialist, the costs are double.

The only thing you might get is a warning by a lawyer to tell you exactly your rights under the legislation. You will not get much more than that for under \$3,000, on the basis of my own experience.

**Mr. Cutler:** My suspicion is that you will not get even that. It is an amount that is woefully inadequate. I fully agree and I stated that at the outset.

**Senator Joyal:** What option would be left to the person? Would it not be to go to the union representative and try to get the support of the union in order to get assistance? On the basis of \$3,000, there is not much you can expect.

**Mr. Cutler:** That can be done; but in many cases, the union is in a conflict of interest where it might be two employees who are members of the union and they will not provide a lawyer to one and not to the other. Or they might have gone through the normal union channels and the litigation is the next route, if it is going to go further. In that case, the union may make a decision not to support the person leaving them on their own. The support is not automatic.

This is money that is needed when the person has to pay it out of his or her pocket. The union may say it will help. In my particular case, when I had to testify for the House of Commons committee and for Justice Gomery, the union paid for a lawyer to help me organize my thought process. That does not happen to

Au Canada, le gouvernement a expressément interdit les procès devant jury lorsque le gouvernement est le défendeur.

**Le sénateur Milne :** Non seulement cela, mais dans ce projet de loi il a placé divers autres organismes gouvernementaux autonomes sous le régime de la Loi sur l'accès à l'information. Mais d'autre part, il dit que les procès-verbaux seront secrets pour l'éternité.

**Mme Gualtieri :** C'est draconien.

**Le sénateur Joyal :** J'ai deux questions, l'une pour M. Cutler et l'autre pour Mme Gualtieri.

Monsieur Cutler, à la page 4 de votre mémoire, le deuxième point que vous soulevez traite du plafond de 3 000 \$ prévu à l'article 203 — les nouveaux paragraphes 25.1 (4), (5) et (6) proposés — qui limite le montant pouvant être versé au dénonciateur pour ses frais de consultation juridique. Vous dites que c'est un montant inacceptable. Vous dites que « Avec de la chance, cela peut représenter environ quatre jours de travail d'un conseiller juridique ».

Tous ceux qui ont eu à aller en cour savent que rien que pour ouvrir le dossier, il vous en coûte 500 \$ au minimum.

**M. Cutler :** Je songeais à un nouvel avocat.

**Le sénateur Joyal :** Si vous allez voir un nouvel avocat, il ou elle va devoir se familiariser avec la législation, car elle est complexe. Il ne peut pas vous donner une opinion tout de suite, à moins d'être spécialiste. Si vous allez voir un spécialiste, les frais doublent.

La seule chose que vous pourrez obtenir est un avertissement de l'avocat, qui vous dira exactement quels sont vos droits en vertu de la loi. Vous n'obtiendrez pas grand-chose de plus pour moins de 3 000 \$, selon mon expérience.

**M. Cutler :** Je soupçonne que vous n'obtiendrez même pas cela. C'est un montant totalement insuffisant. Je suis pleinement d'accord, et je l'ai dit dès le départ.

**Le sénateur Joyal :** Quelle option restera-t-il à la personne? Ne serait-ce pas d'aller voir son délégué syndical et d'essayer d'obtenir le soutien du syndicat pour trouver une assistance? Avec 3 000 \$, vous ne pouvez pas attendre grand-chose?

**M. Cutler :** Il est possible de le faire, mais souvent le syndicat est en conflit d'intérêts si le litige oppose deux employés membres du syndicat et il ne fournira pas un avocat à l'un et non à l'autre. Ou bien ils auront suivi les voies syndicales normales, auquel cas le contentieux est l'étape suivante, si les choses vont plus loin. Dans ce cas, le syndicat peut décider de ne pas aider la personne, la laissant se débrouiller seule. Le soutien n'est pas automatique.

C'est de l'argent qui est requis lorsque la personne doit payer de sa poche. Le syndicat peut donner une assistance. Dans mon cas particulier, lorsque j'ai dû témoigner au Comité de la Chambre des communes et devant le juge Gomery, le syndicat a payé un avocat pour m'aider à organiser mes pensées. Ce n'est pas



everybody and it is probably the exception. Unions do not have unlimited resources. Government has unlimited resources.

A discussion came up about whether I should even consider suing the government, which I am not inclined to do. My lawyer said that for every dollar I would spend, the government would easily spend \$20 and would not worry about it. I would go broke trying to defend myself, so do not even bother considering it. That is the way of the situation.

**Ms. Gualtieri:** You raised again an excellent point. The unions would say this is not in the collective agreement. They are taking a very narrow view of what they will get involved in. They will say that this is not in the collective agreement, which it is not, and therefore they have no jurisdiction and they will not do anything.

I would suggest to you, senator, that what you have identified is that the person will be in a legal vacuum.

It breaks my heart to see these people, to get the calls. My husband takes the calls when it is somebody who speaks French because he is so close to the issues. It breaks my heart to see them on their own with nowhere to turn. They have no advocate.

I have been in the court when there have been eight lawyers, including from the law firm I used to work at — Gowling and Henderson — and then the government lawyers against me and I have my one lawyer. For one day alone, they asked me for \$378,000 in court costs for a one-day motion. I have hundreds of thousands of dollars in legal costs.

This is surreal what has been proposed for legal counsel. It is an insult. To clarify, \$3,000 is in the exceptional cases; the norm is \$1,500.

**Senator Joyal:** I concur with you. I had the recent experience of going to the Supreme Court to support the contention of Mr. Vaid, who was suing the House of Commons for wrongful dismissal. I went at the Supreme Court level two years ago and, believe me, it cost more than \$3,000 to support the contention of somebody who had been fired unjustly.

I fear that this is just what I would call a principle support; it is not based on the real cost of the legal system in Canada at all.

**Ms. Gualtieri:** It does nothing to level the playing field.

**Senator Joyal:** My next question refers to page one of your brief. It is the fifth and most troubling out of all of five shortcomings you have raised regarding this bill:

It does not ensure corrective action to end wrongdoing. There are some reporting mechanisms, and some powers punish those responsible for retaliation against the whistleblowers. But there is no order power to ensure that the original wrongdoing is corrected.

le cas de tout le monde, c'est probablement l'exception. Les syndicats n'ont pas de ressources illimitées. Le gouvernement, lui, a des ressources illimitées.

J'ai eu une discussion pour savoir si je devais envisager de poursuivre le gouvernement, ce que je ne suis pas enclin à faire. Mon avocat a dit que pour chaque dollar que je dépenserais, le gouvernement en dépenserait facilement 20 \$, sans sourciller. Je me ruinerais pour essayer de me défendre et qu'il valait mieux ne même pas y songer. Voilà la situation.

**Mme Gualtieri :** Vous avez soulevé là de nouveaux points excellents. Les syndicats diraient que cela ne relève pas de la convention collective. Ils ont une conception très étroite des affaires dans lesquelles ils interviennent. Ils diront que l'affaire ne relève pas de la convention collective, ce qui est le cas, et que donc ils n'ont pas compétence et ne vont rien faire.

Ce sur quoi vous avez mis le doigt, sénateur, c'est que la personne sera dans un vide juridique.

Cela me brise le cœur de voir ces personnes, de recevoir leurs appels. Mon mari prend les appels lorsque l'interlocuteur est francophone parce qu'il est maintenant très bien renseigné. Cela me brise le cœur de les voir se dépatouiller seuls, sans personne vers qui se tourner. Ils n'ont pas de défenseur.

J'ai été au tribunal en ayant contre moi huit avocats, dont certains du cabinet d'avocats pour lequel je travaillais jadis — Gowling and Henderson — plus les avocats du gouvernement, et moi j'avais juste le mien. Rien que pour une journée, ils m'ont demandé 378 000 \$ de frais de tribunal pour une motion d'un jour. J'ai des centaines de milliers de dollars de frais juridiques.

Le montant proposé pour consultation juridique est surréaliste. C'est une insulte. Pour que ce soit bien clair, les 3 000 \$ s'appliquent aux cas exceptionnels; la norme est de 1 500 \$.

**Le sénateur Joyal :** Je suis d'accord avec vous. J'ai vécu l'expérience récente d'aller en Cour suprême pour appuyer la cause de M. Vaid, qui poursuivait la Chambre des communes pour congédiement injustifié. Je suis allé jusqu'au niveau de la Cour suprême il y a deux ans et, croyez-moi, il en coûte plus de 3 000 \$ pour soutenir la cause d'une personne injustement renvoyée.

Je crois qu'il s'agissait là uniquement de ce que j'appellerais un soutien de principe; ce n'est pas fondé du tout sur le coût réel du système judiciaire au Canada.

**Mme Gualtieri :** Cela ne fait rien pour aplanir le terrain de jeu.

**Le sénateur Joyal :** Ma prochaine question porte sur la page 1 de votre mémoire. Il s'agit du cinquième vice, le plus troublant de tous ceux que vous avez mis en lumière dans le projet de loi :

Il n'assure pas de mesure de redressement pour mettre fin aux agissements répréhensibles. Il y a quelques mécanismes de rapports et quelques pouvoirs permettant de sanctionner les responsables de représailles contre les dénonciateurs. Mais il n'y a aucun pouvoir d'ordonnance permettant d'assurer que les méfaits initiaux soient rectifiés.

That is the end of the story. After all those endeavours, efforts, risks and back-and-forth negotiations, as Mr. Cutler has mentioned, at the end the denunciation stays on the table and it is not being acted on. Why bother if, at the end of it, there is no confirmation that somebody will act on what you have just said? As you said, it is the snake that bites its tail.

**Ms. Gualtieri:** It destroys the raison d'être for the act. Referring back to the promises made in *Stand up for Canada*, the first point was to give the public services integrity commissioner the power to enforce compliance with the act. Something has broken down because this was not done. There is no order power on corrective action. Recommendations can only be made to Parliament. That is all the Auditor General can do and that is why year after year we have grave transgressions. This is a serious failing.

They found in the States that the failure to have corrective action taken is sometimes even more compelling for a person not to speak up. People are prepared to take the personal risk but if they say nothing will change, why bother.

**Senator Joyal:** Exactly, if the person does not have any certainty that, at the end of the day, a corrective measure will be taken, why run the risk of getting involved personally, emotionally and with your friends and family? Why then run the risk of having to incur legal costs and fees or fighting for your reinstatement if you are the object of retaliation, only to have, at the end of the day, no one acting on what you have rightly denounced? A reasonable person put in that situation would say, "On balance, there is no gain in the system, so I will turn the page and move on."

**Mr. Cutler:** No one described us as reasonable people. We believe things can be fixed even after years.

**Senator Joyal:** What would you suggest?

**Mr. Cutler:** One has to have the power of compliance. You mentioned the stress and the strain; I would not have got through it if my wife had not been the only support I had because I could not tell anybody that I knew. Most whistle-blowers are not necessarily worried only about themselves. They want the situation fixed and my understanding is that as long as there is denial of the problem — as that leaves the person sitting out there in the cold — it cannot be fixed. Some of the problems I am aware of have been going on for more than 15 years. Ms. Gualtieri and I went through the situation at different times, but in a similar time frame. The whole support structure for whistle-blowing was totally unknown. For the first time, we are able to help people and talk to people and give them some idea of what happens; they do enjoy talking to somebody else who has been through it.

**Ms. Gualtieri:** It is such an important point. It is not yet clear in my mind what the modality is to have corrective action taken. This is a complex issue. How do you order a government? How do you order a minister? How do you have an appointee order

C'est la fin de l'histoire. Après toutes ces tribulations, ces efforts, ces risques et ces négociations aller-retour, comme M. Cutler l'a mentionné, à la fin, la dénonciation reste sur la table et rien ne se passe. Pourquoi prendre la peine, si à la fin de tout cela, il n'y a pas d'assurance que quelqu'un va donner suite à ce que vous avez dit? Comme vous l'avez dit, c'est le serpent qui se mord la queue.

**Mme Gualtieri :** Cela détruit la raison d'être de la loi. Pour en revenir aux promesses faites dans *Changeons pour vrai*, la première était de donner au commissaire à l'intégrité de la fonction publique le pouvoir d'ordonner le respect de la loi. Quelque chose a déraillé car cela n'a pas été fait. Il n'y a pas de pouvoir d'ordonner des mesures correctives. Seule une recommandation peut être faite au Parlement. C'est tout ce que peut faire le vérificateur général et c'est pourquoi, année après année, nous avons des transgressions. C'est une omission grave.

On a constaté aux États-Unis que l'absence de mesures correctives est parfois la principale raison qui pousse les gens à se taire. Les gens sont prêts à prendre des risques personnels, mais ils se disent que si rien ne va changer, pourquoi prendre cette peine.

**Le sénateur Joyal :** Exactement. Si la personne n'a pas la certitude que, en fin de compte, une mesure corrective sera prise, pourquoi risquer de souffrir personnellement, psychologiquement, et d'infliger cela à sa famille et ses amis? Pourquoi prendre le risque d'encourir des frais juridiques ou de devoir se battre pour sa réintégration lorsqu'on est l'objet de représailles, uniquement pour voir que, en fin de compte, nul ne réagit à ce que vous avez à juste titre dénoncé? Une personne raisonnable, placée dans cette situation, dira « tout bien pesé, il n'y a rien à gagner dans ce système, tournons la page et oublions cela ».

**M. Cutler :** Nul ne nous a qualifié de raisonnables. Nous croyons que les choses peuvent être réparées, même après des années.

**Le sénateur Joyal :** Que préconisez-vous?

**M. Cutler :** Il doit exister un pouvoir de contrainte. Vous avez mentionné le stress et la tension; je n'aurais pu y résister si je n'avais pas eu pour seul soutien ma femme, car je ne pouvais parler à personne d'autre. La plupart des dénonciateurs ne s'inquiètent pas nécessairement pour eux-mêmes seulement. Ils veulent que le problème soit réglé et, à mon sens, tant qu'on continue à nier son existence — car cela laisse la personne dans l'isolement — on ne peut le résoudre. Certains des problèmes dont j'ai connaissance persistent depuis plus de 15 ans. Mme Gualtieri et moi-même avons vécu notre situation à des moments différents, mais dans une ère similaire. À l'époque, il n'y avait pas du tout cette structure de soutien à la dénonciation. Aujourd'hui, pour la première fois, nous pouvons aider les gens et leur parler et leur donner une idée du déroulement des événements; ils apprécient de parler à quelqu'un d'autre qui a vécu la même chose.

**Mme Gualtieri :** C'est un aspect tellement important. Je ne vois pas encore clairement par quelles modalités on imposerait des mesures correctives. C'est une affaire complexe. Comment peut-on ordonner à un gouvernement? Comment peut-on commander



elected officials? With all the brain power around this committee and your resources, it is something you have to turn your mind to; it must be done.

At the very least, the statute has to put a clause in whereby the minister of the department has to take corrective action and report to Parliament that he has and if he has not, then why not? If it puts a duty on the minister, and he does not do it, it will be a statutory breach with consequences that can follow. That, however, has not been done in this act.

**Mr. Cutler:** There must be an outside audit system to ensure that the information given to be corrected has been corrected. Somebody must confirm that action has been taken.

**Senator Day:** First of all, I would like to thank you very much for being here. This has been quite moving testimony. I know that this whistle-blower legislation has been developing, been worked on and there have been committees and commissions looking into this for five, six, possibly 10 years. Hopefully, some of the information you bring to us today will be reflected in the legislation.

My colleague Senator Cowan has made a good point that this has been passed already by the House of Commons. It is here with us. Senator Milne made the point that we do not have a lot of choices but we have choices with respect to amendment. This bill is huge and your words are wonderful. With your permission, I might quote these another time, Ms. Gualtieri.

You say this bill is "an excessively large, complex and badly written document." You go on to say, "This places an impossible burden on the committee to develop the numerous amendments required to clean up the mess."

**Ms. Gualtieri:** I have to tell the truth, Mr. Hutton wrote it.

**Senator Day:** These are wonderful words, Mr. Hutton.

**Mr. Hutton:** Thank you. I have to say Ms. Gualtieri approved it.

**Senator Day:** This is the first day we have had a chance to deal with the whistle-blower part of this. We have been working on this bill for three weeks. During this time, members of the House of Commons and other senators were away on their summer break, so this group sitting around this table is committed to work on this. We are looking for the must-amendments that will make this legislation better.

I would like to address the points that you have made to clarify and ensure we have a consensus on your evidence, and perhaps clarify a couple of points made by Mr. Keyserlingk this morning.

There is a five-year review built into the original legislation, which is Bill C-11, passed a year ago in November, but has not been proclaimed into enforce.

à un ministre? Comment une personne nommée peut-elle ordonner à des élus? Vous allez devoir mettre en œuvre toute la puissance cérébrale qui existe dans ce comité et toutes vos ressources pour y réfléchir; c'est indispensable.

À tout le moins, la loi doit comporter une disposition imposant au ministre concerné de prendre des mesures correctives et d'en faire rapport au Parlement, ou d'indiquer pour quelle raison il ne l'a pas fait. Si l'obligation est imposée au ministre et qu'il ne la remplit pas, ce sera une infraction à la loi, avec les conséquences qui peuvent s'ensuivre. Toutefois, cela n'est pas prévu dans ce projet de loi.

**M. Cutler :** Il faut un système de vérification externe pour assurer que les mesures rectificatives nécessaires sont bien prises. Quelqu'un doit confirmer que quelque chose a été fait.

**Le sénateur Day :** J'aimerais tout d'abord vous remercier infiniment d'être venus nous rencontrer. Votre témoignage a été très émouvant. Je sais que l'on travaille sur cette législation sur la dénonciation, avec toutes sortes de comités et de commissions, depuis cinq, six, peut-être dix ans. J'espère que certains des renseignements que vous nous apportez aujourd'hui seront répercutés dans la loi.

Mon collègue le sénateur Cowan a fait remarquer à juste titre que le projet de loi a déjà été adopté par la Chambre des communes. Nous en sommes maintenant saisis. Le sénateur Milne a fait ressortir que nous n'avons pas énormément de choix, mais nous avons la faculté d'amender. Le projet de loi est énorme et vous avez eu des mots très justes. Avec votre permission, j'aimerais les citer encore une fois, madame Gualtieri.

Vous dites que le projet de loi est un « document excessivement volumineux, complexe et mal écrit ». Vous ajoutez : « Cela impose au comité l'impossible fardeau de concevoir les nombreux amendements nécessaires pour réparer les dégâts ».

**Mme Gualtieri :** Je vous dois la vérité. C'est M. Hutton qui a écrit cela.

**Le sénateur Day :** Ce sont des mots merveilleux, monsieur Hutton.

**M. Hutton :** Merci. Je dois dire que Mme Gualtieri leur a donné son approbation.

**Le sénateur Day :** Aujourd'hui est la première fois que nous avons la possibilité de vraiment nous pencher sur la partie relative à la dénonciation. Nous travaillons sur ce projet de loi depuis trois semaines. Dans l'intervalle, les députés et d'autres sénateurs étaient en congé d'été, ce qui prouve que le groupe assis autour de cette table est déterminé à travailler là-dessus. Nous recherchons les amendements indispensables qui vont améliorer ce texte.

J'aimerais m'assurer que nous comprenons bien les points que vous avez soulevés et que nous avons un consensus sur votre témoignage et peut-être clarifier certaines choses que M. Keyserlingk a dites ce matin.

Le projet de loi initial, le C-11, adopté il y a un an, en novembre, mais non promulgué, prévoyait un examen après cinq ans.

Now we have Bill C-2 coming along and making amendments to a bill we have no experience with yet. Mr. Cutler is probably happy with that because he could not live with the other one but now, reluctantly, he can live with this piece.

Mr. Keyserlingk liked the amendment that creates the tribunal, which was not there before, because he said it expanded the mental process that is going to be applied to the reprisal test.

Do you accept that or would you prefer not to have this tribunal involved and just leave it to the courts?

**Mr. Cutler:** I prefer the tribunal. What I would like to see with the tribunal is at least an outside resource who might understand the issues and not just legal minds. A lot of the issues are not legal: The pain and suffering a person undergoes is an aspect that a justice could not possibly appreciate if they have not been through it. Thus the justice has led a privileged life according to the whistle-blower's viewpoint.

I would like to see that expanded. When I testified at the House of Commons committee, I said that I would like to see additional resources. I do not have a problem with the justices being the majority on it, but I believe a viewpoint of other experts in the field that can bring knowledge of the issues to these people is needed.

**Ms. Gualtieri:** I want to be clear: I am a lawyer but I do not practice as a lawyer. It is probably one of the last places where you will get justices pursuing litigation. It is just so difficult.

Why would we take away the right to go to court? Whistle-blower legislation should be additive. It should not take away.

We can try establishing a tribunal. We must remember that the Canadian Human Rights Commission, which is a tribunal, has collapsed into disarray. There have been whistle-blowers in the Canadian Human Rights Tribunal. It was probably one of the most robust ones in Canada. The public service staff relations board, which is the predecessor of the tribunal for public servants, has become the bane of public servants: People have gone there, got an order and departments have just ignored it. We do not have a good historical track record with tribunals.

It is a small point. It is a nuance, but if you check Bill C-2 you will see that the integrity commissioner is appointed by the Prime Minister but goes through an all-party vetting. The judges on the tribunal are appointed by the Prime Minister but do not go through an all-party vetting. I find that curious. Why the commissioner and not the people appointed to the tribunal? Remember that the optics of this are important. We can try a tribunal, but I believe that the people should always have the option, the residual option of seeking relief in court.

Nous sommes maintenant saisis du projet de loi C-2 et amenés à amender un texte dont nous n'avons encore aucune expérience. M. Cutler est probablement satisfait car il ne pouvait accepter le projet de loi précédent mais peut, avec réticence, se faire une raison à l'égard de celui-ci.

M. Keyserlingk apprécie l'amendement qui érige le tribunal administratif, lequel n'existait pas auparavant, car il dit qu'il élargit le processus mental qui va être appliqué à la notion de représailles.

Admettez-vous cela ou bien préféreriez-vous ne pas avoir ce tribunal et vous en remettre uniquement aux tribunaux judiciaires?

**M. Cutler :** Je préfère le tribunal administratif. Mais j'aimerais qu'il comprenne au moins une personne de l'extérieur qui puisse comprendre les enjeux, au lieu de n'avoir que des juristes. Nombre des questions qui se posent ne sont pas juridiques : un juge ne peut vraiment comprendre la souffrance que vit une personne, s'il ne l'a pas lui-même vécue. Du point de vue du dénonciateur, le juge mène une vie privilégiée.

J'aimerais donc que l'on élargisse la composition. Dans mon témoignage au comité de la Chambre des communes, j'ai dit que j'aimerais ouvrir cela à d'autres membres. Je veux bien que les juristes soient en majorité, mais je pense que des experts du domaine pourraient apporter des connaissances indispensables à ce tribunal.

**Mme Gualtieri :** Je veux être claire : je suis avocate mais je ne pratique pas le droit. C'est probablement le dernier endroit où il faudrait placer de juges pour trancher. C'est juste tellement difficile.

Pourquoi supprimer le droit d'aller en justice? Une loi sur la dénonciation devrait être un plus. Elle ne devrait rien enlever.

Nous pouvons essayer un tribunal administratif. Il ne faut pas oublier que la Commission canadienne des droits de la personne, qui est un tribunal administratif, a sombré dans le désordre. Il y a eu des dénonciateurs au Tribunal canadien des droits de la personne. C'était probablement l'un des tribunaux administratifs les plus robustes du Canada. La Commission des relations de travail dans la fonction publique, qui couvrait les fonctionnaires et était le prédécesseur du tribunal, est devenue la risée des fonctionnaires : ils le saisissaient, obtenaient une ordonnance, et le ministère ignorait tout simplement cette dernière. Nous n'avons pas connu de très bons résultats avec les tribunaux administratifs.

C'est une petite chose, une nuance, mais si vous vérifiez le projet de loi C-2, vous verrez que le commissaire à l'intégrité est nommé par le premier ministre, mais après consultation de tous les partis. Les juges siégeant au tribunal, eux, sont nommés par le premier ministre mais sans consultation des partis. Je trouve cela curieux. Pourquoi le commissaire et non les membres de ce tribunal? N'oubliez pas que l'apparence dans ce domaine est importante. Nous pouvons essayer un tribunal administratif, mais je crois qu'il faut toujours laisser aux gens l'option de se pourvoir en justice.



**Senator Day:** Mr. Kilgour, you are aware that the tribunal is of serving judges. You have heard Ms. Gualtieri's comment. Maybe one judge to chair this? You have seen this on other tribunals where you have other expertise that you bring in. What is your view on this provision that absolutely requires all members of this tribunal to be judges?

**Mr. Kilgour:** Having spent a lot of time with juries, I am very much of the view that you have people who come from society — I come from a long line of judges in Manitoba — and I think judges lose touch. I would like to see a variety of people sitting on the tribunal. The fact that Ms. Gualtieri wants to keep the right to go to court after what she has gone through for nine years is an eloquent defence of preserving the right to go to court.

**Senator Day:** I agree with you, and I believe there are some heroes here, referred to by both of you, that we should acknowledge. These heroes — some of whom are here today helping you — are your spouses, your friends who offered you the other job and have been supporting you, and your parents. It is critical that they be acknowledged and we do appreciate their support.

What you are doing is critical to many people. Most of us have had some exposure to being a public servant that is being isolated. We know how psychologically devastating that can be. You have explained it very well and, Mr. Cutler, you were fortunate in having a friend that stuck his neck out to offer you a position to get you out of the isolation.

**Mr. Cutler:** I will always agree with that comment.

**Senator Day:** There is nothing wrong with mentioning the friend's name when he has done that for you.

I understand now the four points that you have made, or the three major points you want us to focus on, Mr. Cutler. A number of my colleagues have asked clarifying questions but, to clarify the record, when you made your presentation you talked about \$3,000 and \$6,000 for legal support. It is \$1,500 and \$3,000 as a back-up.

**Mr. Cutler:** My error. I was doing it by memory.

**Senator Day:** Your written submission has it correctly, but I wanted to correct the record on that. The \$25,000 is new. We did not know about that before.

It is an insult to see \$1,500 there. Would it be better to leave it to the discretion of the commissioner to determine and provide the amount of legal fees? Would you feel comfortable with no specific amount being stated?

**Ms. Gualtieri:** What should be put there is that they will be provided with counsel. Again, we will have to determine the precise mechanism that will be used.

In the U.S., they have the Office of Special Counsel. They have to be provided with counsel; they cannot go up against government without having legal counsel.

**Le sénateur Day :** Monsieur Kilgour, vous savez que le tribunal est composé de magistrats en exercice. Vous avez entendu le propos de Mme Gualtieri. Suffirait-il d'un juge qui présiderait le tribunal? On voit cela dans d'autres tribunaux qui font appel à des experts autres. Que pensez-vous de cette disposition qui impose absolument que tous les membres de ce tribunal soient des juges?

**M. Kilgour :** Ayant passé beaucoup de temps au contact de jurys, je suis convaincu qu'il vaut mieux avoir des membres issus de la société — je descends d'une longue lignée de juges du Manitoba — et je pense que les juges perdent le contact. J'aimerais voir à ce tribunal des membres venant de divers horizons. Le fait que Mme Gualtieri tienne à conserver le droit d'aller en justice après ce qu'elle a subi pendant neuf ans est un argument éloquent en faveur du maintien du pourvoi en justice.

**Le sénateur Day :** Je suis d'accord avec vous et je crois qu'il existe quelques véritables héros, dont vous avez tous les deux fait état, qu'il nous faut remercier. Ces héros — dont certains sont ici pour vous assister — sont vos conjoints, vos amis qui vous ont offert un autre emploi et vous ont soutenu, et vos parents. Il est indispensable de les remercier et nous apprécions leur soutien.

Ce que vous faites est essentiel pour beaucoup. La plupart d'entre nous savent ce que c'est que d'être un fonctionnaire mis au placard. Nous savons à quel point cela peut détruire psychologiquement quelqu'un. Vous l'avez très bien expliqué et, monsieur Cutler, vous avez eu de la chance d'avoir un ami qui a pris le risque de vous offrir un poste pour vous sortir de l'isolement.

**M. Cutler :** Je souscrirai toujours à cette remarque.

**Le sénateur Day :** Il n'y a aucun mal à mentionner le nom de l'ami qui a fait cela pour vous.

Je comprends maintenant les quatre points que vous avez soulevés, ou les trois points majeurs sur lesquels vous nous demandez de focaliser, monsieur Cutler. Plusieurs de mes collègues ont demandé des éclaircissements mais, pour que les choses soient bien claires, dans votre exposé vous avez parlé de 3 000 \$ et 6 000 \$ pour le soutien juridique. Il s'agit plutôt de 1 500 \$ et 3 000 \$.

**M. Cutler :** J'ai fait erreur. Je me fiais à ma mémoire.

**Le sénateur Day :** Votre texte donne les chiffres exacts, mais je voulais simplement rectifier pour la transcription. Les 25 000 \$ sont nouveaux. Nous n'étions pas au courant de cela auparavant.

Ce chiffre de 1 500 \$ ici est une insulte. Ne voudrait-il pas mieux laisser le montant des frais juridiques couverts à la discrétion du commissaire? Seriez-vous en faveur de ne mentionner aucun montant spécifique?

**Mme Gualtieri :** Ce qu'il faudrait prévoir ici, c'est la mise à disposition d'un avocat. Ensuite, il faudra déterminer le mécanisme précis pour cela.

Aux États-Unis, ils ont le Office of Special Counsel. On doit leur fournir un avocat; on ne peut les laisser attaquer le gouvernement sans leur fournir un avocat.

**Mr. Hutton:** This is a lay idea; I am not a lawyer. When I look at this and wonder how the playing field might be levelled, surely it could be by giving the whistle-blower access to the same pot of money that is being used to persecute them. I would like to see the whistle-blower's counsel paid out of the budget of the department that has been assailing them and give them the same budgetary limits as their own legal team.

**Senator Day:** That is an interesting concept.

**Mr. Cutler:** By the way, the \$25,000 would not cover that because it is only for the person who may be accused, not the departmental budget that they bring to bear. It would be far more money that would be available to a whistle-blower and it would help level the playing field.

**Senator Day:** The pain and suffering was obvious in both of your comments in recounting. I am glad Senator Stratton asked you to recount your specific histories because that told us an awful lot and makes you even more the heroes in this instance. That pain and suffering that you have been through over the five, eight or 10 years — whatever time each of you have been involved — could that possibly be compensated with a \$10,000 tribunal offering?

**Mr. Cutler:** You could never compensate it and \$10,000 does not compensate it at all. I do not know how you could compensate it. I do not know that money could ever compensate, to be honest.

**Ms. Gualtieri:** Could I comment on that? It is another provision in the bill that is an assault on public servants.

Why cap general damages? In fact, when we give you the amendments you will see, the remedy that should be provided should be damages, whether they are exemplary, compensatory or punitive. However you cannot get punitive damages against the government because they have already protected themselves in that way. Regarding other damages, why set out a list and enumerate a limited scope? I am confused at what a person will really get. This list is not clear to me. I believe we will see litigation in trying to determine what is available.

Let us just look at the cap on general damages. It does not reflect what is happening in the legal world. There was a decision a few months ago; an RCMP officer who was harassed for two years, which is a shorter period of time than a lot of whistle-blowers in the federal government, her general damages were \$125,000. How do we think we will get a first-class public service by giving them second-class rights? It is a contradiction and a betrayal.

**Senator Day:** There are a number of instances in other areas where there are specific amounts non-indexed. In five years what will \$1,500 be worth? There are a number of those. We will have the opportunity to ask the minister when he appears on some of these issues, but I wanted to have your comments because that

**M. Hutton :** Mon idée est celle d'un profane, je ne suis pas juriste. Lorsque je regarde cela et me demande comment établir un terrain de jeu égal, il me semble qu'il faudrait donner aux dénonciateurs accès à la même enveloppe financière que celle utilisée pour les persécuter. J'aimerais que l'avocat du dénonciateur soit payé sur le budget du ministère qui les attaque, avec les mêmes limites budgétaires que celle de l'équipe juridique de ce dernier.

**Le sénateur Day :** C'est un concept intéressant.

**M. Cutler :** Je précise que les 25 000 \$ ne couvriraient pas cela car c'est uniquement pour la personne accusée, et ce montant ne représente pas le budget ministériel pouvant être dépensé. Le montant mis à la disposition du dénonciateur serait bien plus élevé et aiderait à égaliser le terrain de jeu.

**Le sénateur Day :** La souffrance que vous avez vécue ressortait clairement de vos récits. Je suis heureux que le sénateur Stratton vous ait demandé de relater votre histoire personnelle car cela nous a beaucoup appris et souligne encore davantage que vous êtes des héros. La souffrance que vous avez vécue au fil des cinq, huit ou dix années — quelle que soit la durée des tribulations de chacun de vous — peut-elle être compensée par l'indemnité de 10 000 \$ que le tribunal peut attribuer?

**M. Cutler :** C'est irréparable et 10 000 \$ ne compensent rien du tout. Je ne sais pas comment on pourrait compenser cela. Franchement, je ne pense pas que de l'argent puisse jamais compenser cela.

**Mme Gualtieri :** Pourrais-je répondre à cela? C'est une autre disposition du projet de loi qui constitue une agression contre les fonctionnaires.

Pourquoi plafonner les dommages-intérêts? De fait, lorsque nous vous remettons les amendements, vous verrez que le remède à apporter devrait être des dommages-intérêts, qu'ils soient exemplaires, compensatoires ou punitifs. Cependant, on ne peut imposer au gouvernement des dommages-intérêts punitifs car il s'est déjà protégé contre cela. En ce qui a trait aux dommages-intérêts, pourquoi dresser une liste et énumérer une portée restreinte? Je vois mal combien la personne obtiendra réellement. Cette liste n'est pas claire à mes yeux. Je crois que nous verrons des procès visant à déterminer ce qui est disponible.

Préons simplement le plafond d'indemnisation. Il ne reflète pas ce qui se passe dans la sphère judiciaire. Un jugement a été rendu il y a quelques mois. Un agent de la GRC qui a été harcelé pendant deux ans, soit une période bien plus courte que nombre des dénonciateurs au gouvernement fédéral, s'est vu octroyer des dommages-intérêts généraux de 125 000 \$. Comment pense-t-on obtenir un service public de première classe en donnant aux fonctionnaires des droits de deuxième classe? C'est une contradiction et une trahison.

**Le sénateur Day :** Plusieurs dispositions prévoient des montants fixes non indexés. Dans cinq ans, combien vaudront 1 500 \$? Il y a plusieurs autres cas. Nous aurons l'occasion de poser des questions au ministre sur tous ces points lorsqu'il comparaitra, mais je voulais avoir votre avis car cela nous aide à



helps us in asking the minister what the policy reason is behind putting these specific non-indexed figures in here. Are we trying to create the illusion that something is being put in there to help people? Is that why this is there? We will find that out.

**Ms. Gualtieri:** That is an excellent point.

May I just add that you can never really compensate. I am 45 years old, and I have two young children, one and three years old. I am very fortunate, at this late stage, to have been blessed with the opportunity. This is a very personal point, but my fertility years were closing in and I was involved in this debilitating struggle. I know women who have been foreclosed because they dedicated themselves to the public interest and then the pursuit of justice. The fact is that they simply missed the boat.

This is the reality of what happens. It is cruel and unusual punishment. We do not like it hear it, but we must in order to know what steps must be taken.

**Mr. Cutler:** I have one more point. That is clause 21.7(1), and then it goes from paragraphs (a) to (f). This is very important. You referred to \$10,000. Clause (e) says "or (f)." Each one of these is exclusive of the other ones; they are not inclusive. I made the same comment House of Commons. It should be "and/or" or it should be "and." It should be inclusive because a lot of these things are separate. It is a fallacy to say that if it is \$10,000, you cannot get the rest.

**Senator Day:** I would like confirmation that there is agreement. You have suggested, Mr. Cutler, that the tribunal should have the right to award legal costs. Is that point included in your documentation?

**Mr. Cutler:** I do not think it was legal costs, but certainly the tribunal should have a right to award what is needed or make recommendations on what is needed and see rectification take place. It does not always have to be financial.

**Ms. Gualtieri:** Senator, I would direct you to proposed section 21.7(1)(e) on page 154 of the bill, which states that expenses will be covered. I must make an important point here. This is once you get to the tribunal, but what about expenses when you are just at the commissioner level or even before the commissioner level?

**The Chairman:** That is a good point.

**Mr. Cutler:** It covers expenses "or" the \$10,000; it does not give both.

**Senator Day:** That was the same proposed section Mr. Cutler was referring us to. That information is very helpful.

**Mr. Cutler:** I would like to see that amended.

**The Chairman:** Honourable senators, we are out of time. There are four senators who have supplementary questions. I intend to let them all ask their supplementaries.

**Senator Stratton:** With a time limit, please?

**The Chairman:** I trust honourable senators. We are out of time.

demander au ministre quelles raisons justifient ces chiffres fixes non indexés. Cherche-t-on à créer l'illusion de venir en aide aux gens? Est-ce là la raison? Nous le déterminerons.

**Mme Gualtieri :** C'est une excellente remarque.

Pourrais-je juste ajouter que l'on ne peut jamais compenser totalement. J'ai 45 ans, j'ai deux jeunes enfants, de un et trois ans. Je suis très chanceuse, à mon âge, d'avoir pu les mettre au monde. C'est une affaire très personnelle, mais mes années de fécondité tiraient à leur fin et j'ai été embarquée dans cette bataille débilante. Je connais des femmes qui n'ont jamais pu procréer parce qu'elles se consacraient à l'intérêt public et à la poursuite de la justice. Le fait est qu'elles ont simplement manqué le coche.

Voilà ce qui se passe dans la réalité. C'est un châtement cruel et inhabituel. C'est pénible à entendre, mais il le faut pour savoir quelles mesures doivent être prises.

**M. Cutler :** Une autre chose encore. Il s'agit du paragraphe 21.7(1), qui contient les alinéas a) à f). C'est très important. Vous avez mentionné les 10 000 \$. L'alinéa e) dit, dans la version anglaise « or (f) ». Chacun de ces alinéas exclut les autres, ils ne sont pas cumulatifs. J'ai dit la même chose à la Chambre des communes. Il faudrait que ce soit « and/or », ou bien un simple « and ». Il faudrait que ce soit cumulatif, car nombre de ces choses sont distinctes. Il est fallacieux de dire que si c'est 10 000 \$, vous ne pouvez obtenir le reste.

**Le sénateur Day :** J'aimerais confirmation d'un consensus. Vous avez indiqué, monsieur Cutler, que le tribunal devrait avoir le droit d'octroyer le remboursement des frais juridiques. Ce point est-il couvert dans votre documentation?

**M. Cutler :** Je ne crois pas qu'il s'agissait des frais juridiques, mais en tout cas le tribunal devrait avoir le droit d'octroyer ce qui est nécessaire ou de formuler des recommandations sur ce qui est nécessaire pour assurer la réparation. Ce n'est pas toujours nécessairement une somme d'argent.

**Mme Gualtieri :** Sénateur, j'attire votre attention sur l'alinéa 21.7(1)e), à la page 154 du projet de loi, qui dit que les frais seront remboursés. Je dois faire ressortir un aspect important ici. Cela intervient une fois que vous arrivez au stade du tribunal, mais qu'en est-il des frais que vous encourez déjà au niveau du commissaire ou même auparavant?

**Le président :** C'est une bonne remarque.

**M. Cutler :** Vous avez le remboursement des dépenses « ou » les 10 000 \$; vous n'avez pas les deux.

**Le sénateur Day :** C'est le même alinéa que celui dont parlait M. Cutler. Cette information est très utile.

**M. Cutler :** J'aimerais que ce soit amendé.

**Le président :** Honorables sénateurs, nous sommes à la fin du temps prévu. Quatre sénateurs ont des questions complémentaires à poser. J'ai l'intention de leur permettre à tous de le faire.

**Le sénateur Stratton :** Avec une limite de temps, s'il vous plaît?

**Le président :** Je fais confiance aux sénateurs. Nous dépassons l'horaire.

**Senator Day:** It has been three weeks now and we have not imposed any time limit.

**The Chairman:** I intend to let all four senators ask supplementaries. I will start with Senator Milne.

**Senator Day:** I was going to suggest that if we are in that much of a time constraint, why do we not ask these witnesses to come back another time?

**The Chairman:** We are not in a time constraint.

**Senator Stratton:** We are not talking another two hours; we are talking about 15 minutes.

**The Chairman:** I have not had a chance to ask a question, but there is no senator who is on a supplementary who has not had an ample opportunity to put a number of questions to these witnesses. However, they have asked to have supplementaries and they will have the opportunity to have supplementaries, starting with Senator Milne.

**Senator Milne:** My question is brief.

Mr. Cutler, you spoke of the Sarbanes-Oxley Act in the United States. Would you suggest incorporating parts of that act into Bill C-2, since you claim it is the best legislation in the world?

**Mr. Cutler:** Ms. Gualtieri said it was the best legislation in the world. I would like to see a separate bill that covers everyone in Canada, not just federal employees. That is where you need to go, namely, a second bill.

**Senator Campbell:** I spent a lot of years as a coroner. I have listened to your stories. This is a grief process that you are in. At the end of the day, I hope that you find legitimate and just closure because you certainly deserve it.

I would like to leave with you this thought from French philosopher Blaise Pascal:

Justice and power must be brought together so that whatever is just may be powerful, and whatever is powerful may be just.

**Senator Joyal:** He wants to remain on good terms with me.

**Senator Cowan:** I wanted to quote from the document entitled *Stand Up for Accountability*, the Conservative Party of Canada federal election platform with which some of us may be familiar.

One of the pledges contained in that document was the comment that a Conservative government will:

Require the prompt public disclosure of information revealed by whistle-blowers, except where national security or the security of individuals is affected.

We have not really talked about the disclosure or non-disclosure section. I know you have commented in the other place about that section. I would like your comments on the adequacy or inadequacy of Bill C-2 as it affects that particular notion of disclosure information.

**Le sénateur Day :** Cela fait trois semaines que nous siégeons et nous n'avons jamais imposé de limite de temps.

**Le président :** J'ai l'intention de permettre à tous les quatre sénateurs de poser leurs questions complémentaires. Je vais commencer avec le sénateur Milne.

**Le sénateur Day :** J'allais suggérer, si nous avons une telle contrainte de temps, de demander à ces témoins de revenir pour une autre séance?

**Le président :** Nous n'avons pas de contrainte de temps.

**Le sénateur Stratton :** Nous ne parlons pas de deux heures supplémentaires, seulement 15 minutes.

**Le président :** Je n'ai pas eu la possibilité de poser de questions, et tous les sénateurs qui ont des questions complémentaires ont déjà eu la possibilité de poser quantité de questions à ces témoins. Cependant, ils demandent des questions complémentaires et je vais leur permettre de les poser, en commençant avec le sénateur Milne.

**Le sénateur Milne :** Ma question est brève.

Monsieur Cutler, vous avez parlé de la loi Sarbanes-Oxley aux États-Unis. Recommanderiez-vous d'intégrer des parties de cette loi dans le projet de loi C-2, puisque vous affirmez qu'elle est la meilleure loi du monde?

**M. Cutler :** Mme Gualtieri a dit que c'était la meilleure législation du monde. J'aimerais voir un projet de loi distinct qui couvre tout le monde au Canada, pas seulement les employés fédéraux. C'est ce qu'il faut faire, à savoir promulguer une deuxième loi.

**Le sénateur Campbell :** J'ai passé beaucoup d'années comme coroner. J'ai écouté vos récits. Vous êtes dans un processus de deuil. J'espère que vous arriverez à une résolution légitime et juste, car vous le méritez certainement.

J'aimerais vous quitter sur cette pensée du philosophe français Blaise Pascal :

La justice sans la force est impuissante, la force sans la justice est tyrannique.

**Le sénateur Joyal :** Il veut rester en bons termes avec moi.

**Le sénateur Cowan :** Je voulais vous lire une citation du document *Changeons pour vrai*, la plate-forme électorale du Parti conservateur du Canada que certains d'entre nous connaissent bien.

L'une des promesses faites dans ce document était qu'un gouvernement conservateur :

Exigera la rapide publication publique de l'information fournie par les dénonciateurs, sauf si la sécurité nationale ou la sécurité d'individus sont en jeu.

Nous n'avons pas véritablement parlé de la partie sur la divulgation ou non-divulgation. Je sais que vous avez exprimé un avis sur cet article dans l'autre endroit. J'aimerais savoir ce que vous pensez du traitement par le projet de loi C-2 de cette notion particulière de divulgation de l'information.



**Ms. Gualtieri:** That promise has been betrayed. We never expected proposed section 55 to put a clamp down on information. In fact, I advocate that not only should the information be accessible under the Access to Information Act, but it should be deposited in a public registry. Management has to get over the knee-jerk reaction to hide everything. This is particularly true when dealing with public resources and public stewardship. What has been done is unacceptable. The information must be made public.

As for information, and there is a person here today, Brian McAdam, who suffered terribly as a result of speaking out at the Department of Foreign Affairs. The RCMP officer who took on his cause just lost his latest round at the Federal Court of Canada and will be seeking leave to appeal to the Supreme Court of Canada. They claim secrecy on all their information. I am suggesting that even for cabinet confidences and information of national security, there must be a way to disclose that information. It should be disclosed to Parliament and to law enforcement. As we know, in the United States it is vital to have that information.

This pledge has not been met and we have moved back into an Orwellian state.

**Senator Stratton:** I would hope that you have your eyes glued to the television when the officials come back before this committee, because what have you said in many instances is quite inflammatory in the sense of some of the wording that you have used. I expect that, hopefully, the officials will respond, not in kind, but in defence of their position. For every one side, I think there is another. We owe it to them to hear their case as to why they did not fulfil what you perceive as the government's promises at that time. I would expect to hear from them; at least, I would like to hear from them.

With your indulgence, I would ask for your patience, and please watch.

**The Chairman:** To our four witnesses, I would like to say that you have been participants with us in what has been a powerful, emotional, meaningful and very special session of this Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. Thank you very much.

The committee adjourned.

**Mme Gualtieri :** Cette promesse a été trahie. Nous n'aurions jamais escompté que l'article 55 proposé verrouillerait l'information. Je préconise, au contraire, que non seulement l'information soit accessible en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, mais qu'elle soit versée dans un registre public. La direction doit surmonter sa réaction instinctive de tout cacher. C'est particulièrement vrai lorsque les ressources publiques et l'intérêt public sont en jeu. Ce qui a été fait est inacceptable. Cette information doit être rendue publique.

Parlant d'information, il y a ici une personne aujourd'hui, Brian McAdam, qui a terriblement souffert pour avoir élevé la voix au ministère des Affaires étrangères. L'agent de la GRC qui a pris sa cause en main vient de perdre en Cour fédérale du Canada et va demander l'autorisation d'interjeter appel auprès de la Cour suprême du Canada. Le gouvernement demande que toute l'information dans ce cas reste secrète. Je dis qu'il faut trouver un moyen de divulguer cette information, même s'il s'agit des secrets du cabinet et de renseignements de sécurité nationale. Cela devrait être divulgué au Parlement et à la police. Comme nous le savons, la disponibilité de cette information aux États-Unis est vitale.

Cette promesse n'a pas été tenue et nous sommes retournés à un État orwellien.

**Le sénateur Stratton :** J'espère que vous aurez les yeux rivés sur vos écrans de télévision lorsque les fonctionnaires comparaitront de nouveau devant ce comité, car vous avez tenu de nombreux propos plutôt inflammatoires, du point de vue de certains termes que vous avez employés. J'espère que les fonctionnaires répondront, non pas dans la même veine, mais pour défendre leur position. Sur toute question, il y a des arguments pour et contre. Nous leur devons d'écouter leurs explications quant aux raisons pour lesquelles ils n'ont pas tenu ce que vous percevez être des promesses du gouvernement. J'espère que nous pourrions les entendre, du moins je l'aimerais.

Avec votre indulgence, je vous demande d'être patient et de regarder, s'il vous plaît.

**Le président :** Je tiens à dire à nos témoins qu'ils ont animé ce qui a été une séance très spéciale, intéressante et poignante du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Merci beaucoup.

La séance est levée.

*Federal Accountability Initiative for Reform (FAIR):*

Joanna Gualtieri, Director;

David Hutton, Coordinator;

The Honourable David Kilgour, Advisory Board.

*As an individual:*

Allan Cutler.

*Federal Accountability Initiative for Reform (FAIR) :*

Joanna Gualtieri, directrice;

David Hutton, coordonnateur;

L'honorable David Kilgour, conseil consultatif.

*À titre personnel :*

Allan Cutler.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Monday, September 25, 2006 (morning session)**

*Public Service Integrity Office:*

Dr. Edward W. Keyserlingk, Public Service Integrity Officer;

Pierre Martel, Executive Director;

Jean-Daniel Bélanger, Senior Counsel.

*Public Service Commission of Canada:*

Maria Barrados, President;

Peter Edwards, Director, Strategic Policy;

Gaston Arseneault, General Counsel.

**Monday, September 25, 2006 (afternoon session)**

*Confédération des syndicats nationaux:*

Éric Lévesque, Counsel.

*United Steelworkers:*

Dennis Deveau, Legislative Director;

Roger Falconer, Staff National Office.

*(Continued on previous page)*

#### TÉMOINS

**Le lundi 25 septembre 2006 (séance du matin)**

*Bureau de l'intégrité de la fonction publique :*

M. Edward W. Keyserlingk, agent de l'intégrité de la fonction publique;

Pierre Martel, directeur exécutif;

Jean-Daniel Bélanger, avocat-conseil.

*Commission de la fonction publique du Canada :*

Maria Barrados, présidente;

Peter Edwards, directeur, Politique stratégique;

Gaston Arseneault, avocat général.

**Le lundi 25 septembre 2006 (séance de l'après-midi)**

*Confédération des syndicats nationaux :*

Éric Lévesque, avocat.

*Syndicat canadien des métallurgistes unis d'Amérique :*

Dennis Deveau, directeur législatif;

Roger Falconer, membre du personnel, Bureau national.

*(Suite à la page précédente)*





First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chair:*

The Honourable DONALD H. OLIVER

Wednesday, September 27, 2006  
Thursday, September 28, 2006

Issue No. 10

### Twenty-second and twenty-third meetings on:

Bill C-2, An Act providing for conflict  
of interest rules, restrictions on election  
financing and measures respecting  
administrative transparency, oversight  
and accountability

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président :*

L'honorable DONALD H. OLIVER

Le mercredi 27 septembre 2006  
Le jeudi 28 septembre 2006

Fascicule n° 10

### Vingt-deuxième et vingt-troisième réunions concernant :

Le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les  
conflits d'intérêts et des restrictions en matière de  
financement électoral, ainsi que des mesures en matière  
de transparence administrative, de supervision  
et de responsabilisation

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* LeBreton, P.C.
Baker, P.C.	(or Comeau)
Campbell	Nolin
Day	Ringuette
* Hays,	Rivest
(or Fraser)	Stratton
Joyal, P.C.	Zimmer

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fraser was substituted for that of the Honourable Senator Milne (*September 27, 2006*).

The name of the Honourable Senator Dawson was substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*September 27, 2006*).

The name of the Honourable Senator Mitchell was substituted for that of the Honourable Senator Baker, P.C. (*September 27, 2006*).

The name of the Honourable Senator Ringuette was substituted for that of the Honourable Senator Day (*September 28, 2006*).

The name of the Honourable Senator Milne was substituted for that of the Honourable Senator Dawson (*September 28, 2006*).

The name of the Honourable Senator Day was substituted for that of the Honourable Senator Ringuette (*September 28, 2006*).

The name of the Honourable Senator Ringuette was substituted for that of the Honourable Senator Cowan (*September 28, 2006*).

The name of the Honourable Senator Baker, P.C. was substituted for that of the Honourable Senator Mitchell (*September 28, 2006*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président* : L'honorable Donald H. Oliver

*Vice-présidente* : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	* LeBreton, C.P.
Baker, C.P.	(ou Comeau)
Campbell	Nolin
Day	Ringuette
* Hays,	Rivest
(ou Fraser)	Stratton
Joyal, C.P.	Zimmer

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (*le 27 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Dawson est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 27 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Mitchell est substitué à celui de l'honorable sénateur Baker, C.P. (*le 27 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Ringuette est substitué à celui de l'honorable sénateur Day (*le 28 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Dawson (*le 28 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Day est substitué à celui de l'honorable sénateur Ringuette (*le 28 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Ringuette est substitué à celui de l'honorable sénateur Cowan (*le 28 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Baker, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Mitchell (*le 28 septembre 2006*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, September 27, 2006  
(30)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2:35 p.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Cowan, Day, Fraser, Joyal, P.C., Oliver, Ringuette, Stratton and Zimmer (9).

*In attendance:* Kristen Douglas and Alex Smith, Analysts, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

**WITNESSES:**

*Office of the Auditor General of Canada:*

Sheila Fraser, Auditor General of Canada;

John Wiersema, Deputy Auditor General;

Jean Ste-Marie, Assistant Auditor General.

*Certified General Accountants Association of Canada:*

Carole Presseault, Vice-President, Government and Regulatory Affairs;

Rock Lefebvre, Vice-President, Research and Standards.

The Chair made an opening statement.

Ms. Fraser made a statement and, with Mr. Wierseman and Mr. Ste-Marie, answered questions.

At 4:31 p.m., the committee suspended.

At 4:43 p.m., the committee resumed.

Ms. Presseault made a statement and, with Mr. Lefebvre, answered questions.

At 6 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 27 septembre 2006  
(30)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 14 h 35, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Cowan, Day, Fraser, Joyal, C.P., Oliver, Ringuette, Stratton et Zimmer (9).

*Aussi présents :* Kristen Douglas et Alex Smith, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Bureau du vérificateur général du Canada :*

Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada;

John Wiersema, sous-vérificateur général;

Jean Ste-Marie, vérificateur général adjoint.

*Association des comptables généraux accrédités du Canada :*

Carole Presseault, vice-présidente, Affaires gouvernementales et réglementaires;

Rock Lefebvre, vice-président, Recherche et normalisation.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

Mme Fraser fait une déclaration puis, aidée de MM. Wiersema et Ste-Marie, répond aux questions.

À 16 h 31, la séance est interrompue.

À 16 h 43, la séance reprend.

Mme Presseault fait une déclaration puis, aidée de M. Lefebvre, répond aux questions.

À 18 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

---



OTTAWA, Thursday, September 28, 2006  
(31)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:05 a.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Cowan, Dawson, Fraser, Joyal, P.C., Mitchell, Oliver, Ringuette, Stratton and Zimmer (10).

*Other senator present:* The Honourable Senator Tkachuk (1).

*In attendance:* Katharine Kirkwood, Director, Law and Government Division; Margaret Young, Kristen Douglas and Philippe Le Goff, Analysts, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

#### WITNESSES:

*Public Works and Government Services Canada, Acquisitions Branch:*

Ian Bennett, Acting Assistant Deputy Minister;

Jane Meyboom-Hardy, Acting Assistant Deputy Minister, Government Information Services Branch;

Jonathan Higdon, Acting Director General, Corporate Policy and Planning;

Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services, Treasury Board Portfolio.

*Canadian Union of Public Employees:*

Toby Sanger, Senior Economist.

*Canadian Advanced Technology Alliance:*

Joanne Stanley, Vice-President;

Alex Beraskow, Member of the Board of Directors.

*Canadian Union of Postal Workers:*

Evert Hoogers, National Union Representative.

*Public Service Alliance of Canada:*

John Gordon, National President;

Edith Bramwell, General Counsel.

*Professional Institute of the Public Service of Canada:*

Michèle Demers, President;

Jamie Dunn, Negotiator.

OTTAWA, le jeudi 28 septembre 2006  
(31)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 5, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Cowan, Dawson, Fraser, Joyal, C.P., Mitchell, Oliver, Ringuette, Stratton et Zimmer (10).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Tkachuk (1).

*Également présents :* Katharine Kirkwood, directrice, Division du droit et du gouvernement; Margaret Young, Kristen Douglas et Philippe Le Goff, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

#### TÉMOINS :

*Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Direction générale des approvisionnements :*

Ian Bennett, sous-ministre adjoint intérimaire;

Jane Meyboom-Hardy, sous-ministre adjointe intérimaire, Direction générale des services d'information du gouvernement;

Jonathan Higdon, directeur général intérimaire, Politique et planification ministérielles;

Joe Wild, avocat-conseil, Service juridique du Portefeuille du Conseil du Trésor.

*Syndicat canadien de la fonction publique :*

Toby Sanger, économiste principal.

*Canadian Advanced Technology Alliance :*

Joanne Stanley, vice-présidente;

Alex Beraskow, membre du conseil d'administration.

*Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes :*

Evert Hoogers, représentant syndical national.

*Alliance de la fonction publique du Canada :*

John Gordon, président national;

Edith Bramwell, avocate générale.

*Institut professionnel de la fonction publique du Canada :*

Michèle Demers, présidente;

Jamie Dunn, négociateur.

The Chair made an opening statement.

Mr. Bennett made a statement and, with Mr. Wild, answered questions.

At 10:25 a.m., the committee suspended.

At 10:33 a.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Sanger, Mr. Hoogers, Ms. Stanley and Mr. Beraskow each made statements and answered questions.

At 12:02 p.m., the committee suspended.

At 12:07 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Ms. Demers and Mr. Gordon each made statements and, with Ms. Bramwell and Mr. Dunn, answered questions.

At 1:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Le président fait une déclaration d'ouverture.

M. Bennett fait une déclaration puis, aidé de M. Wild, répond aux questions.

À 10 h 25, la séance est interrompue.

À 10 h 33, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

MM. Sanger et Hoogers, ainsi que Mme Stanley et M. Beraskow, font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 12 h 2, la séance est interrompue.

À 12 h 7, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

Mme Demers et M. Gordon font chacun une déclaration puis, aidés de Mme Bramwell et de M. Dunn, répondent aux questions.

À 13 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité,*

Gérald Lafrenière

*Clerk of the Committee*



**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, September 27, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 2:35 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I would like to call this session of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order.

This is our 22nd meeting in relation to Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. The bill is more commonly known as the federal accountability act.

As senators, our witnesses and members of the public — both here in the room and across Canada on television — know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda and is one of the most significant pieces of legislation brought before Parliament in recent years. The committee is giving this bill the extensive, careful and detailed study that it deserves. During almost 70 hours of meetings to date, we have heard from over 100 witnesses.

This week, we are considering various aspects of the bill including whistle-blowing, audit powers and procurement.

To begin this session, I am very pleased to welcome Sheila Fraser, Auditor General of Canada. She was appointed Auditor General of Canada in May 2001. The Office of the Auditor General audits federal government operations and provides Parliament with independent information, advice and assurance to help hold the government to account for its stewardship of public funds. Ms. Fraser has focused the office's efforts on serving the needs of parliamentarians and ensuring they have objective and reliable information with which to scrutinize government activities.

Ms. Fraser is joined today by Mr. John Wiersema, Deputy Auditor General, whose primary responsibility is that of providing support to the Auditor General in areas of strategic significance. We also have present Mr. Jean Ste-Marie, Assistant Auditor General, who serves as legal adviser and is responsible for corporate services.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 27 septembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui à 14 h 35 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, je déclare la séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles ouverte.

Nous en sommes aujourd'hui à notre 22<sup>e</sup> réunion sur le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. Le projet de loi est mieux connu sous l'appellation de Loi fédérale sur l'imputabilité.

Comme le savent les sénateurs, nos témoins et les membres du public — tant ceux qui sont présents aujourd'hui que les autres qui nous regardent à la télévision partout au Canada —, ce projet de loi est un élément essentiel du programme du nouveau gouvernement et constitue l'une des mesures législatives les plus importantes présentées au Parlement ces dernières années. Le comité accorde au projet de loi l'étude exhaustive, soignée et détaillée qu'il mérite. Pendant plus de 70 heures de réunions tenues à ce jour, nous avons entendu plus de 100 témoins.

Cette semaine, nous examinons divers aspects du projet de loi, y compris les dénonciations, les pouvoirs de vérification et les approvisionnements.

Pour entamer notre séance d'aujourd'hui, je suis très heureux d'accueillir Mme Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, nommée à ce poste en mai 2001. Le Bureau du vérificateur général vérifie les activités du gouvernement fédéral et fournit au Parlement des renseignements, des conseils et des niveaux d'assurances indépendants pour l'aider à veiller à ce que le gouvernement assume ses responsabilités relatives à la gouvernance des fonds publics. Mme Fraser concentre tous les efforts du Bureau pour répondre aux besoins des parlementaires et s'assurer que ces derniers disposent de renseignements objectifs et fiables pour examiner les activités du gouvernement.

Mme Fraser est accompagnée aujourd'hui de M. John Wiersema, sous-vérificateur général, dont la responsabilité principale est d'offrir du soutien à la vérificatrice générale dans des domaines d'importance stratégique. Nous accueillons également M. Jean Ste-Marie, vérificateur général adjoint, qui joue le rôle de conseiller juridique et qui est responsable des services intégrés.

[Translation]

On behalf of the members of the Committee, thank you for being here. Without further ado, I yield the floor to you and after your remarks, we will have a period of questions and discussions that, I am sure, will be quite useful to the committee.

[English]

**Sheila Fraser, Auditor General of Canada, Office of the Auditor General of Canada:** Good afternoon. We are pleased to be here and thank you for this opportunity to discuss the aspects of Bill C-2 that affect the Office of the Auditor General.

As legislative auditors, we provide objective information, advice and assurance that parliamentarians can use to scrutinize government spending and performance. We appreciate the confidence in our work that is demonstrated in many of the provisions of Bill C-2.

[Translation]

Today, I would like to comment on four areas of the bill that specifically affect our Office: the expansion of our mandate, access to information, the process for appointing the Auditor General, and finally the immunity for agents of Parliament. In June 2005, changes to the Auditor General Act addressed our concerns about audit access to foundations. We are now able to conduct performance audits in non-profit organizations that have received \$100 million or more in a five-year period. Legislative amendments have also made us the auditors of three additional Crown corporations. We are now the auditors or joint auditors of all Crown corporations except the Bank of Canada and the Canada Pension Plan Investment Board.

The current bill would expand our mandate further, to what has been called “following the dollar” to any recipients of public funds who have received \$1 million or more over five years in the form of grants, contributions or loans.

[English]

First, let me say that I appreciate this confidence. I will now discuss some basic principles that underlie our intentions relating to this mandate.

It is management's job in departments and Crown corporations to ensure that grants, contributions and loans provided to individuals or institutions outside the federal government achieve their intended purposes. They do this by establishing the systems and procedures needed to ensure that these funds are used appropriately, including, where necessary, auditing the recipients of those funds.

[Français]

Le comité tient à vous remercier de votre présence. Sans plus tarder, je vous cède la parole, après quoi nous passerons à la période des questions et aux discussions qui, j'en suis sûr, seront très utiles pour les membres du comité.

[Traduction]

**Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada :** Bonjour. Nous sommes heureux d'être ici et nous vous remercions de nous donner l'occasion de discuter des aspects du projet de loi C-2 qui ont une incidence sur le Bureau du vérificateur général.

À titre de vérificateurs législatifs, nous donnons de l'information, un niveau d'assurance et des avis objectifs que les parlementaires peuvent utiliser afin d'examiner avec soin les dépenses publiques et les résultats obtenus. De nombreuses dispositions du projet de loi C-2 témoignent de la confiance accordée à nos travaux et nous nous en réjouissons.

[Français]

Aujourd'hui, j'aimerais faire des commentaires sur quatre aspects du projet de loi qui touchent de façon plus particulière notre bureau : l'élargissement de notre mandat, l'accès à l'information, le processus de nomination du vérificateur général et finalement l'immunité des mandataires du Parlement. En juin 2005, des modifications à la Loi sur le vérificateur général ont répondu à nos préoccupations relativement à l'accès aux fondations lors des vérifications. Nous sommes maintenant en mesure d'effectuer des vérifications de gestion d'organismes sans but lucratif qui ont reçu au moins 100 millions de dollars sur cinq ans. D'autres modifications législatives ont ajouté à notre mandat la vérification de trois sociétés d'État. Nous agissons maintenant à titre de vérificateur ou de co-vérificateur de toutes les sociétés d'État sauf la Banque du Canada et l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada.

Le projet de loi actuel élargirait encore davantage notre mandat de façon à nous permettre de suivre la trace de chaque dollar versé à tous les bénéficiaires de fonds publics, que ce soit sous forme de subventions, de contributions ou de prêts s'élevant à plus d'un million de dollars sur cinq ans.

[Traduction]

Tout d'abord, permettez-moi de préciser que je suis sensible à cette marque de confiance. J'aborderai maintenant quelques principes fondamentaux sur lesquels reposera ce que nous avons l'intention de faire en vertu de ce mandat.

Il incombe aux cadres supérieurs des ministères et des sociétés d'État de veiller à ce que les subventions, les contributions et les prêts versés aux particuliers ou aux institutions ne relevant pas du gouvernement fédéral servent aux fins pour lesquelles ils sont accordés. Pour ce faire, ils mettent en place les systèmes et les procédures nécessaires afin que les fonds versés soient utilisés à bon escient, ce qui peut nécessiter, au besoin, des vérifications chez les bénéficiaires de ces fonds.



Our role as the government's external auditor is to determine whether those systems and procedures are in place and how well they are working. We then report to Parliament on the adequacy of the systems, and we provide recommendations where improvement is needed.

We do not believe that it is our role to routinely audit recipients of grants and contributions. As previously noted, this is the responsibility of the managers of those programs. Therefore, I would expect that we would rarely exercise this option. Since I expect to "follow the dollar" only in very rare and unusual circumstances, we are not seeking any additional funding to carry out this expanded mandate.

Certain other witnesses before your committee have raised concerns about the extent of our audit mandate as reflected in this bill. One involved our ability to protect the confidentiality of commercial and other information of the new category of auditable recipients. It is common practice for us to ensure the security and confidentiality of audit information of all kinds. We respect the security classifications or designations given to information by the entities that we audit, whether it is government information or information received from third parties.

*[Translation]*

I would now like to deal with the issue of access to information. We support the extended application of the Access to Information Act to our office as set out in the bill. We are pleased that the bill excludes our audit papers from access to information requests, and view this exclusion as essential. Such an exclusion has been provided to the majority of legislative auditors, both in Canada and abroad, in recognition of the functions they carry out. Without it, our ability to audit would be compromised as would our corresponding ability to provide a comprehensive and reliable product to Parliament.

In this area, I would like to address a number of issues raised by the Deputy Information Commissioner when he appeared before this committee last week. As a general comment, it is important to remember that agents of Parliament were previously entirely exempt from the application of the Access to Information Act in recognition of their roles and functions. Although exempt, we have in the past voluntarily provided access to non-audit information, and we were among the first government agencies to voluntarily post our hospitality and travel expenses on our Office website. The Deputy Information Commissioner was adamant that the provisions of Bill C-2 that exclude our audit papers from access to information requests go too far and reduce the accountability of government in some way.

Notre rôle, en tant que vérificateur externe du gouvernement, est de déterminer si ces systèmes et procédures sont en place et s'ils fonctionnent bien. Nous faisons ensuite rapport au Parlement sur le caractère approprié des systèmes, et nous formulons des recommandations lorsque des améliorations s'imposent.

Nous ne pensons pas que notre rôle soit de vérifier de façon systématique les bénéficiaires des subventions et des contributions. Au risque de me répéter, cette responsabilité incombe aux gestionnaires des programmes. Par conséquent, je m'attends à ce que nous devions rarement le faire. Comme je prévois ne « suivre la trace de chaque dollar » que dans des circonstances rares et inhabituelles, je ne demande pas de fonds supplémentaires pour remplir ce mandat élargi.

Des personnes qui sont venues témoigner devant le comité ont exprimé des inquiétudes au sujet de l'élargissement de notre mandat de vérification, tel qu'il est décrit dans le projet de loi C-2. Un des éléments concernait la protection de la confidentialité des renseignements commerciaux ou autres de la nouvelle catégorie des bénéficiaires pouvant faire l'objet d'une vérification. Nous avons déjà comme politique d'assurer la sécurité et la confidentialité des renseignements de toute nature qui nous sont transmis au cours d'une vérification. Nous respectons les cotes et les désignations de sécurité attribuées aux documents par les entités que nous vérifions, peu importe s'il s'agit de renseignements provenant du gouvernement ou de tiers.

*[Français]*

J'aimerais maintenant aborder la question de l'accès à l'information. Nous appuyons la disposition prévoyant que la Loi sur l'accès à l'information s'applique à notre Bureau. Nous sommes heureux de constater que le projet de loi prévoit que nos dossiers de vérification seront exclus des documents susceptibles de faire l'objet d'une demande d'accès à l'information car cette exclusion est essentielle. Une telle exclusion a été accordée à la plupart des vérificateurs législatifs, tant au Canada qu'à l'étranger, afin de tenir compte de leurs fonctions. Sans elle, notre capacité à effectuer des vérifications serait réduite tout comme notre capacité à fournir au Parlement un produit élaboré et fiable.

À ce sujet, je voudrais aborder certaines questions soulevées la semaine dernière par le sous-commissaire à l'information lors de sa comparution devant le comité. À titre d'information générale, je tiens à vous rappeler que les mandataires du Parlement étaient auparavant entièrement dispensés de l'application de la Loi sur l'accès à l'information, compte tenu de leurs rôles et de leurs fonctions. À l'époque où nous n'étions pas assujettis à la loi, nous avons de plein gré donné accès à des renseignements ne concernant pas nos vérifications. En outre, nous avons été l'un des premiers organismes gouvernementaux à publier sur notre site Web des renseignements relatifs à nos frais d'accueil et de voyages. Le sous-commissaire à l'information a affirmé catégoriquement que les dispositions du projet de loi C-2 par lesquelles nos dossiers de vérification seront exclus des documents susceptibles de faire l'objet d'une demande d'accès à l'information vont trop loin et qu'elles affaiblissaient d'une certaine manière l'obligation redditionnelle du gouvernement.

With respect, his position reflects a fundamental lack of understanding of the audit function. Our role is to enhance the accountability process by providing assurance to parliamentarians on government finances and operations; all of our conclusions deemed significant are provided in public reports tabled in Parliament. His position also reflects a lack of understanding of the potential harm that could result to our ability to conduct our audits if our audit records were subject to public disclosure. I believe that we would not receive the same level of candour and openness from the people we interview in our audits.

As well, an audit involves a very painstaking process of validation of facts. The release of invalidated information in our files would be harmful to us and, especially, the department or organization being audited.

[English]

For these reasons, we also support the exclusion of internal audit working papers from disclosure under the Access to Information Act. We reported in November 2004 that we found the current Access to Information Act to be negatively affecting the effectiveness of internal audit in departments and agencies.

We also take exception to the Deputy Information Commissioner's statement that the quality of our audit work can only be assured through the public access of journalists and others to our audit papers. This view does not recognize the many internal and external mechanisms that we have to ensure that we maintain the highest professional standards and quality in our audit work.

In conclusion on this point, we support the extended application of the Access to Information Act to our office, and believe that the exclusions set out in the bill represent an appropriate balance between the transparency of our non-audit information and the preservation of our ability to carry out our audit function.

We welcome a greater involvement of parliamentarians in the process for appointing the Auditor General. We also appreciate the extension to our office of the same civil and criminal immunity in relation to matters arising in the performance of our statutory duties that are already enjoyed by other agents of Parliament and many provincial auditors general.

This, Mr. Chairman, concludes our comments on the aspects of Bill C-2 that directly concern our office. As committee members are aware, there are many other parts of bill that involve policy issues on which we do not comment. We would be

Sans vouloir offenser le sous-commissaire, cette position reflète une incompréhension de la fonction de vérification. En fait, notre rôle est de renforcer le processus redditionnel en fournissant aux parlementaires une assurance quant aux finances et aux activités du gouvernement. Toutes les conclusions jugées importantes sont consignées dans nos rapports publics déposés au Parlement. Le point de vue du sous-commissaire à l'information traduit également un manque de compréhension des conséquences négatives que pourrait avoir sur notre capacité à effectuer nos vérifications l'obligation de rendre publics nos dossiers de vérification. Selon moi, nous ne pourrions pas établir une relation aussi franche et ouverte avec les personnes que nous interrogeons pendant nos vérifications.

De plus, une vérification comporte un processus très rigoureux de validation des faits. La divulgation d'informations non validées que renferment nos dossiers nous causerait du tort, en plus d'en causer particulièrement au ministère ou à l'organisme visé par la vérification.

[Traduction]

Pour les mêmes raisons, nous appuyons aussi la proposition de dispenser les documents de travail, provenant de la vérification interne, de la Loi sur l'accès à l'information. Dans notre rapport de novembre 2004, nous avons mentionné l'incidence négative qu'avait la Loi sur l'accès à l'information dans sa forme actuelle sur l'efficacité de la vérification interne au sein des ministères et des organismes.

Par ailleurs, nous sommes en désaccord avec la déclaration du sous-commissaire à l'information selon laquelle la qualité de nos travaux de vérification ne peut être assurée qu'en donnant accès à nos documents de travail aux journalistes et à d'autres personnes. Ce point de vue ne tient pas compte des nombreux mécanismes internes et externes que nous avons instaurés pour faire en sorte de respecter les normes professionnelles les plus élevées et d'atteindre un niveau de qualité exceptionnel lorsque nous exécutons des travaux de vérification.

Pour conclure sur ce point, nous appuyons la disposition prévoyant que la Loi sur l'accès à l'information s'applique à notre Bureau, et nous croyons que les exclusions énoncées dans le projet de loi établissent un équilibre adéquat entre la transparence des informations qui ne sont pas liées aux vérifications et le maintien de notre capacité à exécuter notre fonction de vérification.

Nous accueillons favorablement une plus grande participation des parlementaires au processus de nomination du vérificateur général. De plus, nous voyons d'un bon œil la possibilité que notre bureau obtienne l'immunité en matière civile et pénale pour les actes faits dans l'exercice de nos obligations prévues par la loi, cette immunité étant déjà accordée à d'autres mandataires du Parlement et à de nombreux vérificateurs généraux provinciaux.

Voilà, monsieur le président, qui conclut nos observations sur les aspects du projet de loi C-2 qui concernent directement le Bureau du vérificateur général. Comme les membres du comité le savent déjà, nous ne commentons pas les nombreuses autres



pleased to answer any questions the committee members may have.

**The Chairman:** Thank you very much for that overview. You will recall that there were two parts to Justice Gomery's inquiry. In the second part, he went across Canada and invited Canadians to appear before him. These meetings were held in camera and the people were free to give their views on things.

I was one of those invited to appear. One of the subjects that I was asked to discuss was the concept of contracts. The proposed federal accountability act would change the Auditor General Act to allow the Auditor General to follow the money. As you have stated here today, the Auditor General would be able to audit all recipients of funds that receive at least \$1 million over any five years under a funding agreement with the federal government.

However, the act excludes contracts from the definition of "funding agreement." Given the inability of the Office of the Auditor General of Canada to follow the money into the advertising companies during the audit of the sponsorship program, should the Auditor General have the power to investigate the recipients of contracts as well?

**Ms. Fraser:** We would use the same logic that we use for recipients of grants to say that it is really up to the departments and the agencies of the government to ensure that the contracting procedures are followed and that they receive value for money.

The departments should have in place the systems and procedures to ensure that. In fact, in the departments, on contracts, they actually have to sign off that they have received the services or the products for which they contracted.

We will generally look at those systems and procedures to see if they are adequate. I do not think, quite honestly, that the sponsorship program is a fair representation of what goes on generally in government. I would hesitate to use that case to argue that we would have greater powers. It is the responsibility of the departments and the agencies to ensure that those procedures are in place. They have, under many contracts, an ability to carry out audits. If it was deemed essential, we could probably work with them and use their powers in order to do an audit, but that would only be in extremely rare and unusual circumstances.

**The Chairman:** Are there any organizations that you think should be included for audit by the Auditor General that are not covered by Bill C-2?

sections du projet de loi qui portent sur des questions politiques. Nous serons heureux de répondre à toutes les questions du comité.

**Le président :** Merci beaucoup de cet aperçu. Vous vous souviendrez que l'enquête du juge Gomery comportait deux volets. Pour l'exécution de ce deuxième volet, il a parcouru le Canada et invité les Canadiens à venir témoigner devant lui. Ces témoignages ont été tenus à huis clos et les gens avaient toute la liberté voulue pour donner leur opinion sur les questions soulevées.

Je figurais parmi ceux qui ont été invités à comparaître. L'une des questions que j'ai été invité à discuter concernait le concept des marchés. Le projet de loi fédéral sur l'imputabilité viendrait modifier la Loi sur le vérificateur général pour permettre à ce dernier d'assurer la traçabilité des crédits accordés. Comme vous l'avez indiqué ici aujourd'hui, le vérificateur général pourrait vérifier tous les bénéficiaires de fonds qui reçoivent au moins 1 million de dollars au cours de l'une ou l'autre des cinq années couvertes par un accord de financement conclu avec le gouvernement fédéral.

Cependant, la loi exclut les marchés de la définition d'« accord de financement ». Compte tenu de l'incapacité du Bureau du vérificateur général du Canada de suivre l'argent versé aux entreprises de publicité durant la vérification du programme des commandites, le vérificateur général devrait-il avoir le pouvoir de faire enquête sur les personnes qui obtiennent des marchés également?

**Mme Fraser :** Nous partons de la même logique que nous utilisons pour les bénéficiaires de subventions, c'est-à-dire qu'il appartient véritablement aux ministères et aux organismes gouvernementaux de s'assurer que les procédures de passation de marchés sont respectées et que les ressources sont optimisées.

Les ministères devraient avoir les systèmes et les procédures nécessaires pour qu'il en soit ainsi. En fait, en ce qui concerne les marchés, les ministères doivent attester par écrit qu'ils ont bien reçu les services ou les produits pour lesquels ils ont passé des marchés.

De façon générale, nous examinerons ces systèmes et ces procédures pour voir s'ils sont adéquats. Bien honnêtement, je ne crois pas que le programme des commandites reflète vraiment la situation en général au gouvernement. J'hésiterais à utiliser ce cas pour soutenir que nous devrions avoir des pouvoirs plus importants. Les ministères et les organismes ont la responsabilité de s'assurer que les procédures sont en place. En vertu de nombreux marchés, ils ont la capacité de mener des vérifications. Si une telle vérification se révélait essentielle, nous pourrions probablement travailler en collaboration avec eux et utiliser leurs pouvoirs pour faire la vérification, mais cela ne se ferait que dans des circonstances extrêmement rares et inhabituelles.

**Le président :** À votre avis, y a-t-il des organisations qui devraient être incluses dans la vérification du vérificateur général et qui ne sont pas assujetties au projet de loi C-2?

**Ms. Fraser:** We are satisfied with our mandate. We did have concerns in the past regarding the foundations that had been established to which very large sums of money had been transferred. We were particularly concerned about the accountability provisions of those foundations to Parliament. Under the modifications of our act that occurred in June 2005, we were given access to the foundations. In fact, we now have three performance audits, either under way or concluded, that include foundations as part of those audits. We have taken a decision within the office not to do an audit of a foundation per se, but rather to include them in broader-scoped audits. For example, the Commissioner of the Environment and Sustainable Development is coming with a report tomorrow on climate change, and the Foundation for Sustainable Development Technologies obviously plays a large role in that. As part of that audit, we have an audit under way on research and development. Some 25 or 26 departments and agencies are potentially in that audit. The Foundation for Innovation will be in that. We are about to begin an audit on support for education and ensuring access to education, and the Millennium Scholarship Fund will be in that. It is our intention to cover the larger foundations in looking at these broad-scoped audits that will include government departments and agencies as well.

**Senator Ringuette:** With regard to the issue of “follow the money” — you can probably guess where I am going — would that include money transferred to provinces and territories?

**Ms. Fraser:** No, I believe there is a specific exclusion for other levels of government. There is a specific exclusion for “the government of a foreign state, a provincial government, a municipality...or any of their agencies.” Each province has its own legislative auditor. We, in fact, act as the auditor for the territories. We would respect that. We would not go there, no.

**Senator Cowan:** Unlike some of your other colleagues, I understand that you were, in fact, consulted by the government a good deal in the development of the proposals contained in this bill.

**Ms. Fraser:** There were consultations, particularly on the “follow the dollar” issue, on the question of access to information and on immunity, yes.

**Senator Cowan:** In your testimony in the other place, you described those as good, vigorous discussions on certain items.

**Ms. Fraser:** As they tend to always be.

**Senator Cowan:** I think I know the answer to this question, but I will ask it anyway. Are there any things, as they affect your particular function, that you would like to see in the bill that are not there or that are in the bill that you would prefer not to see there?

**Mme Fraser :** Nous sommes satisfaits de notre mandat. Nous avons effectivement exprimé des doutes dans le passé au sujet des fondations qui ont été établies et auxquelles d'importantes sommes ont été transférées. Nous étions particulièrement préoccupés des dispositions relatives à la reddition des comptes de ces fondations au Parlement. Conformément aux modifications qui ont été apportées à notre loi en juin 2005, nous avons maintenant accès aux fondations. En fait, nous effectuons actuellement trois vérifications de rendement, qui sont soit en cours, soit terminées et qui incluent des fondations. Nous avons décidé au Bureau de ne pas vérifier les fondations comme telles, mais plutôt de les inclure dans des vérifications ayant une portée plus grande. Par exemple, la commissaire à l'environnement et au développement durable va déposer un rapport demain sur les changements climatiques et la Fondation pour les technologies de développement durable, de toute évidence, joue un rôle important à cet égard. Dans le cadre de ce travail, nous avons déjà entrepris une vérification sur la R-D dont 25 ou 26 ministères ou organismes fédéraux pourraient faire l'objet. La Fondation pour l'innovation sera de ceux-là. Nous sommes sur le point d'entreprendre une vérification sur le soutien et sur l'accès à l'éducation, et le Fonds des bourses du millénaire fera l'objet de la vérification également. Nous avons l'intention d'aborder les grandes fondations dans le cadre de ces vérifications de portée générale qui viseront les ministères et organismes gouvernementaux.

**Le sénateur Ringuette :** En ce qui concerne la question de la « traçabilité des fonds » — vous me voyez probablement venir — est-ce que cela inclurait l'argent transféré aux provinces et aux territoires?

**Mme Fraser :** Non. Je crois qu'il y a une exclusion particulière pour les autres niveaux de gouvernement. Sont spécifiquement exclus le gouvernement d'un État étranger, un gouvernement provincial, une municipalité ou l'un ou l'autre de leurs organismes. Chaque province a son propre vérificateur législatif. En fait, nous agissons à titre de vérificateur pour les territoires. Nous ne nous aventurerions pas dans ces compétences.

**Le sénateur Cowan :** Contrairement à certains de vos autres collègues, je crois savoir que vous avez été, en fait, largement consultée par le gouvernement pour l'élaboration des propositions que contient ce projet de loi.

**Mme Fraser :** Il y a eu des consultations, particulièrement sur la « traçabilité des crédits », sur la question de l'accès à l'information et de l'immunité, également, c'est un fait.

**Le sénateur Cowan :** Lors de votre témoignage à l'autre endroit, vous avez décrit ces consultations comme étant des discussions solides et vigoureuses sur certains sujets.

**Mme Fraser :** Comme elles le sont toutes en général.

**Le sénateur Cowan :** Je crois connaître la réponse à cette question, mais je vais la poser quand même. Y a-t-il des choses, qui touchent votre fonction particulière, que vous aimeriez voir incluses dans le projet de loi et qui n'y sont pas ou qui sont dans le projet de loi et que vous préféreriez les en voir retirées?



**Ms. Fraser:** There is nothing that we would have wanted to see that is not in the bill. It is not any secret to say we had suggested the immunity, because that has been given to other agents of Parliament. We thought that should apply to the Auditor General's office. In particular, given recent cases where our people have been called to be witnesses in criminal proceedings and others, we thought it would be important to have that in the law.

On the whole question of the "follow the dollar," we raised a concern with government because initially, the way it was defined, it would have included First Nations. We had a great deal of concern about First Nations being subjected to that and an expectation could be created that we would then audit First Nations that already have their own auditors. Of course, there has now been a modification to take that out.

**Senator Cowan:** You had extensive discussions on those issues in the other place, and that has been withdrawn. I understand your concerns.

Provisions are set forth in clauses 258, 260 and 262 with respect to changes in the internal audit procedures.

**Senator Day:** Pages 186, 187, 188 and 189 of Bill C-2.

**Senator Cowan:** Yes.

**Ms. Fraser:** My understanding is that these clauses are essentially legislating the internal audit policy that exists. I think these provisions are important because they give more importance to internal audit. Perhaps Mr. Wiersema would like to elaborate.

**Senator Cowan:** In the sense that it would move it from policy to legislation?

**Ms. Fraser:** Yes, absolutely.

**John Wiersema, Deputy Auditor General, Office of the Auditor General of Canada:** The Treasury Board approved a new policy for internal audit that has a phased-in effective period. It was released on April 1 of 2006 and is to be implemented on a phased-in basis up until April of 2009. My understanding is that some of the key provisions of that internal audit policy have now been put right into this bill. The Office of the Auditor General is on the record supporting the strengthening of internal audit and the importance of internal audit. The Office of the Auditor General is also on the record indicating its support for the establishment of departmental audit committees, with some external representation. Not having actually looked at the bill, I believe that is essentially what some of these provisions provide.

**Mme Fraser :** Il n'y a rien que nous aurions souhaité voir dans le projet de loi qui ne s'y trouve pas. Ce n'est un secret pour personne que nous avons proposé l'immunité, parce que cette immunité est accordée à d'autres mandataires du Parlement. Nous nous sommes dit que cela devrait s'appliquer au Bureau du vérificateur général. Plus particulièrement, compte tenu des cas récents où nos employés ont été invités à témoigner dans des procédures criminelles ou autres, nous avons cru qu'il était important que la loi contienne une telle disposition.

Quant à toute la question de la « traçabilité des fonds », nous avons fait part de notre inquiétude au gouvernement parce que, au départ, de la façon dont c'était défini, cela aurait inclus les Premières nations. Nous étions très inquiets de voir que les Premières nations pouvaient être assujetties à cela et ensuite, certains auraient pu s'attendre à ce que l'on fasse une vérification des Premières nations qui ont déjà leurs propres vérificateurs. Bien sûr, un amendement a déjà été proposé pour retirer cette disposition.

**Le sénateur Cowan :** Vous avez eu d'importantes discussions sur ces questions à l'autre endroit, et cela a été retiré. Je comprends vos préoccupations.

Les articles 258, 260 et 262 renferment des dispositions concernant les changements aux procédures de vérification interne.

**Le sénateur Day :** Pages 186, 187, 188 et 189 du projet de loi C-2.

**Le sénateur Cowan :** C'est exact.

**Mme Fraser :** D'après ce que je comprends, ces clauses, essentiellement, donnent force de loi à la politique de vérification interne en vigueur. Je crois que ces dispositions sont importantes parce qu'elles accordent plus d'importance à la vérification interne. Peut-être que M. Wiersema aimerait donner plus de détails.

**Le sénateur Cowan :** En ce sens qu'il ne s'agirait plus d'une politique mais bien d'une disposition législative?

**Mme Fraser :** Absolument.

**John Wiersema, sous-vérificateur général, Bureau du vérificateur général du Canada :** Le Conseil du Trésor a approuvé une nouvelle politique de vérification interne qui doit entrer en vigueur de façon graduelle. Elle a été rendue publique le 1<sup>er</sup> avril 2006 et doit être mise en œuvre par étapes jusqu'en avril 2009. Je crois comprendre que certaines des dispositions essentielles de cette politique de vérification interne sont maintenant incluses dans le projet de loi. Le Bureau du vérificateur général a officiellement appuyé le renforcement de la vérification interne et l'importance de ce genre de vérification. Le Bureau du vérificateur général a également indiqué son appui à l'établissement de comités ministériels de vérification qui comprendraient certains membres de l'extérieur. Comme je n'ai pas examiné le projet de loi comme tel, je crois, essentiellement, que c'est ce que renferment ces dispositions.

**Senator Cowan:** In general terms, are you satisfied that this legislative codification of existing policy and practise is satisfactory and meets the standards that you would like to see?

**Ms. Fraser:** Yes.

**Senator Cowan:** With respect to the role of the accounting officer, it is my understanding that the accounting officer function as detailed in this legislation is significantly different from that in the United Kingdom, for example. Can you comment on why there would be a difference and if you believe that this is a better procedure?

**Ms. Fraser:** I am afraid I really cannot give you much information in that regard. We have not studied that particular section of this proposed legislation. The only work that we have really done in this area was back in about 2004. We looked at the question of roles and responsibilities between the minister and the deputy minister and the various pieces of guidance that existed, be it from PCO, Treasury Board or others, and found a lot of confusion and a lack of clarity around roles and responsibilities. We said then that government had to clarify those roles. There were terms being used like “accountable” and “answerable.” It ended up, quite frankly, in certain cases where no one actually took responsibility. We said that this needed to be clarified. This, I believe, is the government’s attempt to do that, but we really have no opinion on this particular piece of legislation in that respect as it relates to accounting officers.

**Senator Cowan:** To follow on from some questions the chair asked you with respect to the exclusion of contracts from funding agreements, I can understand the distinction you made between your role and the role of the internal auditor. It is the department or agency’s job to manage, and you are not doing their internal audit. I accept that distinction. However, I do not quite understand why there is an exception for contracts. It would seem to me that a lot of the public attention around this issue has come as a result of the sponsorship situation. There, as the chair said, we were dealing with contracts, and at least in part the public’s interest, and perhaps your own interest was piqued because of the weakness in the situation. Why would it not be desirable for you to have the ability to follow the dollar with respect to contracts, accepting what you say, that it will not be your everyday practice to do that and you would only exercise your power to follow the dollar in rare circumstances? I appreciate that view, but why would there be a distinction?

**Ms. Fraser:** To be quite honest, I do not know. It was a decision by government not to include contracts in this. I would think most significant contracts do have a clause that allows the department to go in and audit. If something very unusual occurred, we could probably work with the department under

**Le sénateur Cowan :** De façon générale, êtes-vous convaincue que cette codification législative des politiques et pratiques existantes est satisfaisante et respecte les normes que vous aimeriez voir mises en œuvre?

**Mme Fraser :** Oui.

**Le sénateur Cowan :** En ce qui concerne le rôle de l’administrateur des comptes, je crois savoir que sa fonction telle qu’elle est détaillée dans le projet de loi est différente de celle du Royaume-Uni, par exemple. Pourriez-vous nous dire pourquoi il y a une différence, et si vous croyez qu’il s’agit là d’une meilleure procédure?

**Mme Fraser :** J’ai bien peur de ne pouvoir vous donner beaucoup de renseignements à ce sujet. Nous n’avons pas étudié cette section précise du projet de loi. Le seul travail que nous avons véritablement fait dans ce domaine remonte à environ 2004. Nous nous sommes penchés sur la question des rôles et des responsabilités du ministre et du sous-ministre et sur les divers documents d’orientation qui existaient, issus du BCP, du Conseil du Trésor ou d’autres, et nous avons constaté qu’il y avait beaucoup de confusion et que les rôles et les responsabilités n’étaient pas clairement définis. Nous avons alors déclaré que le gouvernement devait clarifier ces rôles. On utilisait en anglais des termes comme « accountable » et « answerable ». Bien honnêtement, dans certains cas, personne n’assumait quelque responsabilité que ce soit. Nous avons dit que cela devait être précisé. Le projet de loi, je pense, est la tentative qu’a faite le gouvernement de clarifier les choses, mais nous n’avons pas vraiment d’opinion sur cette mesure législative en ce qui concerne les administrateurs de comptes.

**Le sénateur Cowan :** Pour poursuivre dans la lignée des questions que vous a posées le président concernant l’exclusion des marchés des accords de financement, je comprends la distinction que vous avez établie entre votre rôle et celui de vérificateur interne. Il appartient au ministère ou à l’organisme d’assurer sa gestion, et vous ne faites pas sa vérification interne. J’accepte cette distinction. Cependant, je ne comprends pas vraiment pourquoi il y a une exception pour les marchés. Il me semble qu’une bonne partie de l’attention qu’accorde le public à cette question est le fruit de la situation des commandites. Comme l’a dit le président, il était question des marchés, et à tout le moins en partie de l’intérêt du public, et c’est peut-être la faiblesse de la situation qui a suscité votre propre intérêt. Pourquoi ne serait-il pas souhaitable que vous ayez la capacité d’assurer la traçabilité des crédits en ce qui concerne les marchés, en acceptant ce que vous dites, à savoir que vous ne feriez pas cela tous les jours et que vous n’exerceriez votre pouvoir que pour assurer la traçabilité des crédits dans de rares circonstances? Je comprends cette opinion, mais ne pourrait-il pas y avoir une distinction?

**Mme Fraser :** Pour être bien honnête, je n’en sais rien. C’est le gouvernement qui a décidé de ne pas inclure les marchés dans ce projet de loi. Je crois que la plupart des gros marchés renferment une disposition qui permet au ministère d’effectuer une vérification. Si quelque chose de très inhabituel se produisait,



that clause to have access. Maybe that is why it was excluded. I do not know. That would really be a question to put to government.

**Senator Cowan:** I am sure we will have that opportunity. As I understand your presentation and from what I have read of what you have said about this issue in other places, it seems to me that you would exercise this power to follow the dollar only rarely, and primarily you rely upon the department to manage its affairs. I fail to see a distinction. It would be logical that would you have the same power to follow the dollar, which you would exercise only rarely, but that you would have not just a hope that you would be invited in to help with an audit, but that you would actually have some power to do it of your own volition, the way you do in other cases.

**Ms. Fraser:** Yes.

**Senator Cowan:** On page 200 of the bill, clause 304 sets out certain criteria. Would all recipients of federal funds be expected to meet those tests, except for the statutory exception of provinces and others?

**Ms. Fraser:** It would depend on the funding mechanism and the kinds of conditions put on it. For example, if it was a grant from the government to a non-profit organization, they generally have no conditions on them and it would simply be a flow of funds. When we talk about money received or used with due regard to economy and efficiency, or a failure to report on the effectiveness of these activities, it cannot be expected that we would look for that if there are no conditions in the funding agreement to begin with. With regard to grants, when there are no conditions except simply eligibility criteria, we would not put any more conditions on them than the federal government would.

**Senator Cowan:** Would you rely on the agency or foundation or department to attach appropriate conditions or to ensure that the money was spent as was expected?

**Ms. Fraser:** That is right. We would expect the department to clearly outline the objective they want to achieve. How do they know they are achieving that objective if they simply give the money with no conditions?

We have begun to have some discussions with the federal government on the whole question of funding and transfers of funds and what they call contributions, which do have agreements and grants. We are saying, "Are they not really all the same thing except the conditions vary and you should move to a risk basis? The conditions you are going to put on large sums of money should be much different than those you are going to put on smaller amounts."

nous pourrions probablement travailler avec le ministère en question en vertu de cette disposition pour avoir accès aux documents. Peut-être que c'est la raison pour laquelle les marchés ont été exclus. Je ne sais pas. En réalité, il faudrait poser la question au gouvernement.

**Le sénateur Cowan :** Je suis certain que nous en aurons l'occasion. D'après ce que je comprends de votre exposé et de ce que j'ai lu de vos témoignages au sujet de la question ailleurs, il me semble que vous exerceriez ce pouvoir de suivre les crédits seulement dans de rares cas, et principalement, que vous comptez que le ministère sera en mesure de gérer ses propres affaires. Je n'arrive pas à voir de distinction. Il serait logique que vous ayez le même pouvoir de retracer l'argent, pouvoir que vous n'exerceriez que dans de rares cas. Vous n'auriez pas simplement l'espoir d'être invités à intervenir en effectuant une vérification, mais vous auriez en réalité certains pouvoirs d'intervenir de votre propre chef, comme vous le faites dans d'autres cas.

**Mme Fraser :** Oui.

**Le sénateur Cowan :** À la page 200 du projet de loi, l'article 304 établit certains critères. Est-ce que tous les bénéficiaires de crédits fédéraux devraient respecter ces critères, sauf pour l'exception réglementaire, les provinces et autres entités qui en sont exclues de par la loi?

**Mme Fraser :** Cela dépendrait du mécanisme de financement et du genre de conditions qui y seraient rattachées. Par exemple, s'il s'agissait d'une subvention du gouvernement à un organisme sans but lucratif, on n'impose généralement aucune condition à ces organisations et il ne s'agit que d'un octroi d'argent. Quand on parle d'argent reçu ou utilisé en tenant compte des critères d'économie et d'efficacité, ou de la non-production d'un rapport sur l'efficacité de ces activités, on ne peut pas s'attendre à ce que nous nous penchions sur cette question s'il n'y a pas de conditions dans l'entente de financement d'abord et avant tout. En ce qui concerne les subventions, lorsqu'il n'y a pas de conditions établies sauf simplement des critères d'admissibilité, nous ne leur imposerions aucune autre condition que celles que le gouvernement fédéral leur imposerait.

**Le sénateur Cowan :** Compteriez-vous que l'organisme, la fondation ou le ministère joigne les conditions appropriées ou s'assure que l'argent a été dépensé tel que prévu?

**Mme Fraser :** C'est exact. Nous nous attendrions à ce que le ministère décrive clairement l'objectif qu'il veut atteindre. Comment sait-il qu'il atteint son objectif s'il donne simplement l'argent sans y attacher de conditions?

Nous avons entrepris des discussions avec le gouvernement fédéral sur toute la question du financement et des transferts de fonds et ce qu'il appelle les contributions, qui sont effectivement assorties d'ententes et de subventions. Voici notre position : « En réalité, n'est-ce pas exactement la même chose sauf que les conditions varient et que l'on devrait effectuer une évaluation des risques? Les conditions que vous imposez pour d'importantes sommes d'argent devraient être bien différentes de celles que vous allez imposer pour des montants moindres. »

**Senator Cowan:** Apart from discussions with departments, foundations and agencies, are you pressing — I guess there is distinction between eligibility criteria and a condition — the givers or the granters of the money to be more specific in terms of expectations so that a measure can be taken of the results that come from the expenditure of the money?

**Ms. Fraser:** Yes, but at the same time, this past spring we did an audit on grants and contributions, and one of the main issues noted in that audit by recipients was an overburdening on them of having to produce a multitude of documents. Some organizations will have grants or contributions from several government departments and different levels of government, and they have to respond to each one individually. We are saying that they have to find a way to simplify the system to move to a risk-based accountability around the funds and try to move, as well, to results.

For example, some were complaining they would receive money with the condition that they could not buy a computer but they could rent one. Is it not more important to know that they are actually training people? We are trying to get them to move to a results-focused process and simplify the accountability process.

**Senator Cowan:** In your presentation you commented at some length on the difference of view, difference of opinion that you have with the Deputy Information Commissioner who testified before us a short while ago. He was very adamant and very strong in his testimony that this access to draft reports was absolutely essential to a proper transparency of operations. You take quite the contrary view.

His view, at least in part, was that without journalists and opposition members of Parliament having had access through Access to Information Act requests to draft reports and similar document, much of what we now know about the sponsorship situation would not have arisen. Could you comment on that? I do not mean to simplify his position, but I believe he comes close to saying that if it had not been for the ability to access that information, then it would never have come to the point where you would have launched your investigation and all that followed from it. Can you help us with that?

**Ms. Fraser:** Yes, I would be glad to. It is important to go back and remind everyone of how we actually got into that audit. It is true that the Access to Information Act played a role because a journalist made an access to information request to receive a report that the federal government had paid for. It was not through an internal audit report. It was a report on activities that the federal government should be sponsoring. The journalist requested one report in particular and the department, unable to find the report, replied that they could not find it. It started here

**Le sénateur Cowan :** Mis à part ces discussions avec les ministères, fondations et organismes, exercez-vous des pressions — j'imagine qu'il y a une distinction entre des critères d'admissibilité et une condition — sur les donateurs ou les bailleurs de fonds pour qu'ils soient plus précis en ce qui concerne les attentes de sorte qu'on puisse mesurer les résultats que l'on obtient des fonds engagés?

**Mme Fraser :** Oui, mais en même temps, au printemps dernier, nous avons effectué une vérification de subventions et de contributions, et l'un des principaux problèmes qu'ont notés les bénéficiaires lors de cette vérification était que cela représentait pour eux un fardeau trop lourd que d'avoir à produire une multitude de documents. Certaines organisations recevront des subventions ou des contributions de plusieurs ministères fédéraux et de différents paliers de gouvernement, et elles doivent répondre à chacun d'eux individuellement. À notre avis, elles doivent trouver une façon de simplifier les choses pour adopter un système de responsabilisation fondé sur les risques en ce qui concerne les fonds et essayer d'obtenir également des résultats.

Par exemple, certains se plaignaient de recevoir des fonds à la condition qu'ils n'achètent pas d'ordinateur mais ils pouvaient en louer un. N'est-il pas plus important d'assumer qu'ils donnent en réalité une formation aux gens? Nous essayons de les amener à adopter un processus axé sur les résultats et à simplifier leur processus de responsabilisation.

**Le sénateur Cowan :** Dans votre exposé, vous avez fait de nombreux commentaires sur la différence d'opinion que vous avez avec le commissaire adjoint à l'information, qui a comparu devant notre comité il y a quelque temps. Lors de son témoignage, il a soutenu avec vigueur et détermination que cet accès aux ébauches de rapports était absolument essentiel pour assurer la transparence des vérifications. Vous êtes d'avis contraire.

Il estimait, à tout le moins en partie, que si les journalistes et les députés de l'opposition n'avaient pu présenter, en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, des demandes d'accès aux ébauches de rapports et à des documents semblables, une grande partie de ce que nous savons maintenant au sujet de la situation des commandites n'aurait pas été connue. Qu'en pensez-vous? Je ne veux pas simplifier sa position, mais je crois qu'il n'est pas loin de dire que n'eût été de cette capacité d'accéder à cette information, on n'en serait jamais venu au point où vous avez lancé votre enquête et que nous aurions connu tout ce qui s'en est suivi. Pouvez-vous nous éclairer là-dessus?

**Mme Fraser :** Oui, avec plaisir. Il est important de revenir en arrière et de rappeler à tout le monde comment nous nous sommes effectivement retrouvés à faire cette vérification. Il est vrai que la Loi sur l'accès à l'information a joué un rôle parce qu'un journaliste a présenté une demande d'accès à l'information car il voulait recevoir un rapport pour lequel le gouvernement fédéral avait payé. Cette requête n'a pas été présentée dans le cadre d'un rapport de vérification interne. Il s'agissait d'un rapport sur les activités que le gouvernement fédéral devait



with the government paying half a million dollars for a report that no one could find.

There were a lot of questions in the House of Commons and the Minister of Public Works at the time asked us to do an audit on the contracts and on the missing report. We ended up looking at three contracts for three reports, which appeared very much to be similar in nature. When we saw how the program was being managed and how those three contracts had been managed, that is when we decided to undertake the broader sponsorship advertising audits. It was not because of an access to information request for an internal audit report. The internal audit reports actually came up much later once the story developed more in the media.

**Senator Cowan:** What was Justice Gomery's view on the accessibility of internal audit reports, at least after the completion of the audit? I can understand that drafts might not be available during the currency of an audit, but I am not sure why there should be a blanket exemption forever after the conclusion of these things. As I understand his report, Justice Gomery did not accept what I understand your position to be either.

**Ms. Fraser:** What he said, and the way we interpreted it, is that he generally endorsed many of the recommendations made by the Information Commissioner that more institutions and Crown corporations should be subject to access to information. It is important to recall that the Office of the Auditor General is not currently subject to access to information. We will be for all of our non-audit or administrative data, and that is fine; we have always voluntarily complied in that way anyway. People can know what our contracts are and what we spend on various issues.

One of the comments that he made — I have the reference here, page 183 — is that where a record relating to "investigation" is protected, it should be understood that an audit is included in the term "investigation." Up to now "investigation" has not been interpreted to include "audit." I do not think he comes out and says, "internal audit should be or should not be," or "external audit should be or should not be," but he would seem to us to indicate some recognition that there could potentially be some protection around audit working papers as they are investigative in nature.

**Senator Cowan:** Can you explain why you believe that disclosure of these draft reports would have a dampening effect on your ability to do your work?

commanditer. Le journaliste a demandé un rapport en particulier et le ministère, incapable de trouver le rapport, lui a répondu qu'il n'arrivait pas à le retracer. C'est ici que les choses ont commencé, le gouvernement ayant payé un demi-million de dollars pour un rapport que personne ne pouvait retrouver.

Beaucoup de questions ont été posées à la Chambre des communes et le ministre des Travaux publics de l'époque nous a demandé de faire une vérification des marchés et du rapport manquant. Nous en sommes venus à examiner trois marchés pour trois rapports, qui se ressemblaient beaucoup. Lorsque nous avons constaté comment le programme était géré et comment ces trois marchés l'étaient également, c'est alors que nous avons décidé d'entreprendre des vérifications plus générales sur la publicité des commandites. Ce n'était pas pour donner suite à une demande d'accès à l'information pour un rapport de vérification interne. La question des rapports de vérification interne a été soulevée beaucoup plus tard une fois que l'affaire s'est répandue dans les médias.

**Le sénateur Cowan :** Quel était l'avis du juge Gomery sur l'accessibilité aux rapports de vérification interne, à tout le moins une fois la vérification terminée? Je comprends que des ébauches peuvent ne pas être disponibles dans le cours d'une vérification, mais je ne sais pas pourquoi il devrait y avoir une exemption générale définitive une fois la vérification terminée. D'après ce que je comprends de son rapport, le juge Gomery n'a pas accepté ce que je crois être votre position non plus.

**Mme Fraser :** Ce qu'il a dit, et c'est ainsi que nous l'avons interprété, c'est qu'en général, il endossait nombre des recommandations présentées par le commissaire à l'information, à savoir que davantage d'institutions et de sociétés d'État devraient être assujetties aux dispositions relatives à l'accès à l'information. Il est important de préciser que le Bureau du vérificateur général n'est actuellement pas assujéti à l'accès à l'information lui non plus. Cela sera le cas pour toutes nos données qui ne concernent pas une vérification ou des données administratives, et c'est bien ainsi; nous avons toujours volontairement respecté une telle disposition, de toute façon. Les gens savent quels sont nos marchés et ce que nous dépensons pour examiner diverses questions.

L'un des commentaires qu'il a faits — j'ai ici la référence, en page 183 — c'est que lorsqu'un dossier concernant une « enquête » est protégé, il faut comprendre qu'une vérification est incluse dans le terme « enquête ». Jusqu'à maintenant, les « enquêtes » n'ont pas été interprétées comme incluant une « vérification ». Je ne crois pas qu'il dise « qu'il devrait y avoir ou non une vérification interne » ou « que la vérification externe devrait exister ou pas », mais d'après ce qu'il nous semble, il dit que l'on doit reconnaître qu'il peut y avoir certaines protections entourant les documents de travail des vérifications car elles ont un caractère d'enquête.

**Le sénateur Cowan :** Pouvez-vous expliquer pourquoi vous croyez que la divulgation de ces rapports d'ébauche nuirait à votre travail?

**Ms. Fraser:** As I mentioned, we did an audit on internal audit in 2004 or 2005, and it was clear to us that their audit reports were not being written. There were verbal findings being given, and the audits were not being documented in the way that one would expect them to be. We were told the major issue for that was access to information. If someone has an interview or starts an analysis and you have to release all of that, it does have a dampening effect on the ability to do an audit.

**The Chairman:** When you say an auditing report was not being written, what would be in the report?

**Ms. Fraser:** It would be a verbal or an oral report.

**The Chairman:** It was not a document?

**Ms. Fraser:** That is right.

**Senator Cowan:** There was no paper trail.

Do you feel it is necessary that this be a blanket exemption forever, a blanket secrecy? Is it necessary to be forever? Cabinet documents are not protected forever.

**Ms. Fraser:** That is something that can be looked at. After a certain period of time, our files and documents are given to Library and Archives Canada, who go through an analysis of what they believe to be of historical significance. After 15 years, the documents no longer belong to us. In fact, the documents belong to them, and they will either destroy them, if they think there is no historical value, or the documents can be released and researchers can look at them. There is almost a 15-year limit on the papers.

**Senator Cowan:** That is because they are not your papers anymore.

**Ms. Fraser:** Yes, they are not our papers anymore.

**Senator Cowan:** We had one witness, Mr. Rubin, who testified that he would like to see this bill amended to give your office the power to hear and respond to complaints about government audits, works and procedures. Do you have a comment on that point of view?

**Ms. Fraser:** That comes back to a management function. There is a centre for internal audit at the Treasury Board Secretariat. We rarely receive complaints, but we have received some about internal audit departments not following up sufficiently on issues, and we will go in and look at that. I am not sure that we want to be the arbitrator of the quality of internal audit throughout government. That should be a central agency function; they should have the mechanisms in place to ensure that the quality is maintained. If there are specific complaints, people are always free to write to us. We do generally try to give some follow-up to issues that are brought to our attention.

**Mme Fraser :** Comme je l'ai dit, nous avons effectué une vérification d'une vérification interne en 2004 ou en 2005, et il était évident que les rapports de vérification n'étaient pas des rapports écrits. Il s'agissait de constatations verbales qui étaient données, et les vérifications n'étaient pas documentées comme on devrait s'y attendre. On nous a dit que le principal problème à cet égard, c'était l'accès à l'information. Si quelqu'un fait une entrevue ou entreprend une analyse, et que vous devez divulguer tout cela, une telle mesure a effectivement un effet négatif sur la capacité de faire une vérification.

**Le président :** Quand vous dites qu'il n'y avait pas de rapport de vérification écrit, que contenait le rapport verbal?

**Mme Fraser :** Il s'agissait d'un rapport verbal.

**Le président :** Ce n'était pas un document?

**Mme Fraser :** Non.

**Le sénateur Cowan :** Il n'y avait donc pas de traces écrites.

À votre avis, doit-on imposer une exemption générale permanente, un secret général? Est-il nécessaire que ce soit pour toujours? Les documents du Cabinet ne sont pas protégés indéfiniment.

**Mme Fraser :** C'est une chose que l'on pourrait examiner. Après une certaine période, nos dossiers et nos documents sont remis à Bibliothèque et Archives Canada, qui effectuent une analyse des volets qui, à leur avis, ont une importance historique. Après 15 ans, les documents ne nous appartiennent plus. En fait, les documents appartiennent à Bibliothèque et Archives Canada qui soit les détruiront, si elles estiment qu'ils n'ont aucune valeur historique, soit que les documents seront communiqués et les chercheurs pourront les examiner. Les documents sont frappés d'une limite de pratiquement 15 ans.

**Le sénateur Cowan :** C'est parce que ces documents ne vous appartiennent plus.

**Mme Fraser :** C'est exact, ils ne nous appartiennent plus.

**Le sénateur Cowan :** L'un de nos témoins, M. Rubin, a dit qu'il aimerait bien que le projet de loi soit modifié pour donner à votre bureau le pouvoir d'entendre les plaintes au sujet des vérifications, des travaux et des procédures du gouvernement et le pouvoir de répondre à ces plaintes. Que pensez-vous de ce point de vue?

**Mme Fraser :** Cela revient à une fonction de gestion. Le Secrétariat du Conseil du Trésor compte un centre de vérification interne. Nous recevons rarement des plaintes, mais nous en avons reçu certaines au sujet de ministères ayant fait l'objet d'une vérification interne qui ne donnent pas suffisamment de réponses aux questions qui sont soulevées, et c'est à ce moment-là que nous intervenons. Je ne suis pas certaine de vouloir être l'arbitre de la qualité des vérifications internes de tout le gouvernement. Ce serait plutôt la fonction d'un organisme central qui devrait disposer des mécanismes nécessaires pour s'assurer du maintien de la qualité. S'il y a des plaintes particulières, les gens sont toujours libres de nous écrire. En général, nous essayons de répondre aux questions qui sont portées à notre attention.



**Senator Cowan:** With respect to organizations that are presently excluded from your purview, leaving aside this contract business we discussed earlier, are there any that you now cannot audit that you think would be in the public interest for you to be able to audit?

**Ms. Fraser:** We are fairly satisfied with the mandate we have now. The only one we have been discussing with government is the Canada Pension Plan Investment Board because we audit the Canada Pension Plan, and that is the organization that manages the funds. It is complicated because it requires the provincial consent, so the federal government cannot name us auditors unilaterally, and we are able to satisfy ourselves. We contact the auditors who are there and review their working papers and plans to be able to give opinion on the Canada Pension Plan. We are able to satisfy ourselves professionally. That is the only one that I see potentially.

**Senator Cowan:** Are consultations going on now with the provinces and territories with respect to that?

**Ms. Fraser:** There have been consultations. It has been put on hold for a while. It is not a burning issue for us, and we are able to satisfy ourselves in order to give the opinion on the Canada Pension Plan. We have no concerns about the quality of the financial audit that is going on there, and I would not want anybody to think that. However, these are large sums of public money, and a legislative auditor should be involved in that audit.

**Senator Joyal:** I would like to come back to the testimony that we heard from the Information Commissioner because he made an important statement earlier on this week. He stated — it is here quite clearly in evidence of the committee's proceedings — that if some clauses of the bill were adopted as they stand now, the journalist would not have been able to disclose the sponsorship scandal to the extent that he disclosed it. In other words, he said that if the amendments provided for in clauses 150 and 221 of Bill C-2 had been implemented at the time of the sponsorship scandal, access to information would have prevented the release of the documentation that was helpful to the journalist's investigation and led to the conclusions that we all know now.

For us, it was troubling because we are trying to improve the situation, not close doors. We are trying to open the windows and the doors. It seems to us it is a statement that has a lot of implications for the work of the media, generally. Your office has important elements of public discussion, but media, too, is part of democracy, and as much as we want to be open and accountable, they have a role to play.

How would you respond to that statement by the Information Commissioner that, in fact, it will be more difficult for journalists, or any Canadian in the same position, to have access to that documentation?

**Le sénateur Cowan :** En ce qui concerne les organisations qui sont actuellement exclues de votre mandat, si on laisse de côté la question des marchés dont nous avons discuté tout à l'heure, est-ce qu'il y a des organismes que vous ne pouvez vérifier et qui, selon vous, devraient être vérifiés dans l'intérêt du public?

**Mme Fraser :** Nous sommes assez satisfaits du mandat qui nous a été confié. Le seul organisme dont nous avons discuté avec le gouvernement du Canada est l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada parce que nous vérifions le Régime de pensions du Canada et qu'il s'agit de l'organisation qui gère les fonds de ce genre. C'est compliqué parce qu'il faut obtenir le consentement du gouvernement provincial, de sorte que le gouvernement fédéral ne peut pas nous nommer unilatéralement comme vérificateurs et nous devons faire nos propres démarches. Nous communiquons avec les vérificateurs en poste, et nous examinons leurs documents de travail et leurs plans pour être capables de donner une opinion sur le Régime de pensions du Canada. Nous assumons notre responsabilité professionnelle de cette façon. C'est le seul organisme qui me vient en tête.

**Le sénateur Cowan :** Y a-t-il actuellement des consultations avec les provinces et les territoires à cet égard?

**Mme Fraser :** Il y en a eu. Elles sont interrompues depuis un moment. Ce n'est pas une question urgente pour nous, et nous sommes quand même en mesure de donner notre opinion sur le Régime de pensions du Canada. Nous ne doutons nullement de la qualité de la vérification financière qui se fait là, je ne voudrais pas que quiconque s'inquiète. Cependant, il s'agit d'importantes sommes d'argent du public, et un vérificateur législatif devrait participer à une telle vérification.

**Le sénateur Joyal :** J'aimerais revenir au témoignage que nous avons entendu du commissaire à l'information parce qu'il a fait une déclaration importante au début de la semaine. Il a dit — et c'est ici tout à fait clair dans le témoignage des comités — que si certaines dispositions du projet de loi étaient adoptées dans leur forme actuelle, le journaliste n'aurait pas eu les moyens de mettre au jour le scandale des commandites comme il l'a fait. Autrement dit, il a indiqué que si les amendements prévus aux articles 150 et 221 du projet de loi C-2 avaient été mis en œuvre au moment du scandale des commandites, l'accès à l'information l'aurait empêché d'obtenir les documents qui lui ont permis de faire ses enquêtes et d'en venir aux conclusions que nous connaissons tous.

Cela nous a déconcertés parce que nous tentons d'améliorer la situation, pas de fermer des portes. Nous tentons d'ouvrir les fenêtres et les portes. Il nous semble qu'il s'agit là d'une déclaration qui a d'énormes répercussions sur le travail des médias en général. Votre bureau compte d'importants éléments de discussion publique, mais les médias, aussi, font partie de la démocratie, et si nous voulons faire preuve de transparence et de responsabilité, ils ont aussi leur rôle à jouer.

Que répondriez-vous à cette déclaration du commissaire à l'information pour qui, en fait, il sera plus difficile pour les journalistes, ou tout Canadien dans la même position, d'avoir accès à ces documents?

**Ms. Fraser:** It is true that this bill provides protection for internal audit working papers. I still believe the sponsorship audit would have occurred irrespective of whether the internal audit working papers had been disclosed. The difference is that once those audits began, you will recall there were a series of newspapers that every day had a new case on the front page, and that all came from the internal audit working papers. The journalists could have accessed that information directly from the department and would have had to do the analysis themselves.

There is an issue around internal audit reports, what is being reported and how much detail is being given there. If they are providing proper conclusions in their final reports and in their public reporting, those cases should still be there.

If my memory is right, that internal audit report was finalized in 2000 or 2001, before we began our work. If the report had been comprehensive, there would have been cases given there, so the journalists would have been informed that way. It is true, though, that they would not have gotten probably as much because the internal auditors looked at a number of cases, and the journalists were able to take that quite easily.

**Senator Joyal:** As I understand it, in paragraphs 15 and 16 of your brief, you take a position of principle that any draft audit document or any other working papers should be barred from access to information for any departments, agencies or government bodies.

**Ms. Fraser:** I do, for a couple of reasons. First, as I mentioned earlier, we found in our audit that internal audit was being influenced negatively by access to information. It is a question of whether it is more important to have a rigorous internal audit function that is able to work, do the analysis and validation of the facts and then present a report based on that, or to have journalists have access to that kind of analysis. There is a tradeoff because some reports are not being written, and that is more damaging to government and to government administration than the contrary.

The other major issue we have tried to highlight is that in the audit process we gather a great deal of information, and the entire audit process is about validating that information. Often at the outset, an audit might appear to have something erroneous, troubling or incorrect. However, as you proceed further with the audit, you might find the explanation and reason. Therefore, if you release that information too early, I think you can do a lot of harm to people.

Senators might recall the HRDC internal audit that was released to the public. At the time, the internal auditors did not understand it would be released publicly. Many comments made at the time were quite inappropriate and had not been validated

**Mme Fraser :** Il est vrai que le projet de loi assure la protection des documents de travail d'une vérification interne. Je crois quand même que la vérification des commandites aurait eu lieu peu importe que les documents de travail de la vérification interne aient été divulgués ou non. La différence est que, dès que ces vérifications eurent commencé, vous vous en souviendrez, il y avait une série de journaux qui tous les jours dévoilaient une nouvelle cause en première page, et que tous ces renseignements provenaient des documents de travail de la vérification interne. Les journalistes auraient pu avoir accès à cette information directement au ministère et auraient dû faire l'analyse eux-mêmes.

La question des rapports de vérification interne, de la nature de l'information qu'ils contiennent et des détails qui sont donnés pose problème. Si les auteurs tirent de bonnes conclusions dans leur rapport final et dans leur rapport public, alors de telles causes devraient quand même toujours exister.

Si ma mémoire est bonne, ce rapport de vérification interne a été terminé en 2000 ou 2001, avant que nous entreprenions notre travail. Si le rapport avait été exhaustif, il y aurait eu des cas de mentionnés, les journalistes auraient donc été informés de cette façon. Il est vrai, cependant, qu'ils n'auraient probablement pas obtenu autant d'information parce que les vérificateurs internes ont examiné plusieurs cas et que les journalistes ont été capables d'obtenir facilement cette information.

**Le sénateur Joyal :** D'après ce que je comprends, aux articles 15 et 16 de votre mémoire, vous adoptez en principe la position suivante, à savoir que toute ébauche de document de vérification ou tout autre document de travail devrait être exclu de la Loi sur l'accès à l'information pour les ministères, organismes ou autres entités gouvernementales.

**Mme Fraser :** Oui, et ce, pour une ou deux raisons. Premièrement, comme je l'ai mentionné tout à l'heure, nous avons constaté lors de notre vérification que la vérification interne avait été compromise à cause de l'accès à l'information. La question est de savoir s'il est plus important de procéder, avec succès, à une vérification interne rigoureuse, de faire l'analyse et la validation des faits, et de présenter ensuite un rapport basé là-dessus, ou de permettre aux journalistes d'avoir accès à ce genre d'analyse. Il y a des compromis à faire parce que certains rapports ne sont pas des rapports écrits, et qu'ils font plus de tort au gouvernement et à l'administration gouvernementale qu'autre chose.

L'autre problème majeur que nous avons essayé de mettre en lumière, c'est que dans le processus de vérification, nous recueillons beaucoup d'information, et que tout le processus de vérification consiste à valider cette information. Souvent, au départ, une vérification peut sembler contenir des éléments erronés, troublants ou incorrects. Cependant, dans la poursuite de la vérification, on peut trouver des explications et des raisons. Par conséquent, si on communique cette information trop tôt, je pense que l'on peut faire beaucoup de tort aux gens.

Les sénateurs se souviendront peut-être de cette vérification interne de DRHC qui a été communiquée au public. À l'époque, les vérificateurs internes ne croyaient pas qu'elle serait communiquée au public. Nombre de commentaires qui ont été



by the time of release. That created more of an issue and did a lot of harm. All auditors have a responsibility to ensure that validation is done and then to report fully and frankly on their audit findings.

**Senator Joyal:** In other words, you interpret the discretion in favour of the auditing process rather than in favour of the access to the documentation and the information contained in the draft papers. You balance the system. You say that your job is to look into everything, under each carpet and behind each door. Sometimes issues or items might need to be checked further because the information is incomplete. You do not people to have access to that incomplete information and that puts more restraint on the system. There could be a reaction that could impair your office and your job, and so you prefer to close the door to everyone.

**Ms. Fraser:** Yes, I guess that is a way to characterize it. The other issue is interviews. Obviously, we do many interviews to assess what is happening. People talk to us confidentially, and I am sure we would not get the same level of frankness if those interview notes were to be made public, which would harm the audit process. Our job is to take all that information, put it through a rigorous analysis and come to a conclusion. Until we have done all of that work and come to that conclusion, those papers should not be released. Keep in mind that people can obtain that information directly from government because the documents and purchase orders, et cetera, are accessible. The difference is that our analyses and interviews are quite different.

**Senator Joyal:** I am able to imagine the distinction. Your position, as the Auditor General of Canada, is protected under clause 144, page 118, where it states that all of your working documents and draft audits are protected. However, clause 150 extends it across the board. As much as I have a tendency to be sympathetic to your office, generally, for all kinds of previous involvement with you and your predecessors, I think twice about extending this to all departments so that everyone is presumed to be doing the right thing. I might have to pause when I cross the Rubicon, having accepted that your position and your responsibility might command that kind of "secrecy." To extend that to all departments, especially since the law will change to restrict access. Of course, we would then need compelling reasons of examples all across the government administration proving that it makes the internal audit process of government departments and bodies ineffective. You could tell me today that you have reviewed the system, and that the open system has made the system ineffective so it has to be closed. I would be tempted to say, "Well, there is their case." I understand your position, in as much as you are over and above everyone in the

faits alors étaient tout à fait inappropriés et n'avaient pas été validés au moment de la publication. Cela a créé plus qu'un problème et fait beaucoup de tort. Tous les vérificateurs ont la responsabilité de s'assurer que la validation est effectuée et de faire ensuite un rapport complet et honnête sur les constatations de leur vérification.

**Le sénateur Joyal :** Autrement dit, vous favorisez une certaine discrétion envers le processus de vérification plutôt qu'envers l'accès à la documentation et à l'information que renferment les ébauches de documents. Vous équilibrez le système. Vous dites que votre travail consiste à tout regarder, à soulever chaque tapis et à regarder derrière chaque porte. Il arrive parfois que des enjeux ou des éléments puissent devoir être vérifiés plus en détail parce que l'information est incomplète. Vous ne permettez pas aux gens d'avoir accès à cette information incomplète et cela restreint davantage le système. On pourrait assister à une réaction qui risquerait de nuire à votre bureau et à votre travail, et vous préférez fermer la porte à tout le monde.

**Mme Fraser :** Oui, je pense que c'est une façon de décrire les choses. L'autre problème, ce sont les entrevues. De toute évidence, nous effectuons de nombreuses entrevues pour évaluer la situation. Les gens nous parlent en toute confidentialité, et je suis certaine que nous n'aurions pas la même franchise si les notes d'entrevues étaient rendues publiques, ce qui causerait du tort au processus de vérification. Notre travail est de prendre toute cette information, d'en effectuer une analyse rigoureuse et d'en venir à une conclusion. Tant que nous n'avons pas fait tout ce travail et que nous n'avons pas dégagé de conclusion, les documents ne devraient pas être rendus publics. N'oubliez pas que les gens peuvent obtenir cette information directement du gouvernement parce que les documents et les bons de commande, et cetera, sont accessibles. La différence, c'est que nos analyses et nos entrevues sont assez différentes.

**Le sénateur Joyal :** Je comprends la distinction que vous faites. Votre position, en tant que vérificatrice générale du Canada, est protégée en vertu de l'article 144, page 118, où l'on dit que tous vos documents de travail et vos ébauches de vérification sont protégés. Cependant, l'article 150 applique une telle disposition à tous. Autant je suis en général favorable à votre bureau, pour avoir travaillé avec vous et vos prédécesseurs à plusieurs reprises, autant je suis hésitant à accorder cette protection à tous les ministères et présumer que tout le monde est dans le droit chemin. Je vais peut-être devoir m'arrêter lorsque je franchirai le Rubicon, pour avoir accepté que votre position et votre responsabilité puissent commander ce genre de « secret ». Faut-il accorder cette disposition à tous les ministères, surtout que la loi va changer pour restreindre l'accès? Bien sûr, il nous faudrait alors des exemples convaincants au sein de toute l'administration gouvernementale qui prouveraient que cela nuit à l'efficacité du processus de vérification interne des ministères et organismes gouvernementaux. Vous pourriez me dire aujourd'hui que vous avez examiné le système, et que l'obligation de transparence a privé le système de son efficacité et qu'il doit donc être fermé. Je

realm of public administration. You are an officer of Parliament and you claim some immunity, so you work for Parliament.

**Ms. Fraser:** Yes.

**Senator Joyal:** The internal audit processes in the departments are working for the public administration — the executive, not for Parliament. You are working for us and you are our representative. I can understand that you require a special status and a special power. However, when you say that you want to extend that protection across the board in the system and restrict the access, then I have to say that this is another reality. This would be for the administration; this is not Parliament exercising its accountability and responsibility. I think about what the Access to Information Commissioner stated so clearly, which you have read and to which you are responding today. Still, there remains the matter of needing a very good case to restrict access to information. The way you put the issue is that you conclude, in principle but not in an analysis of many cases, that we should restrict it for matter of efficiency.

**Ms. Fraser:** I will refer you to the audit that we did of internal audit. We would be pleased to provide a copy of that to the committee. I apologize for not bringing one today. We would not have been able to do the kind of analysis that you would like to see. It was different in 1980 than it is today. We saw clear evidence in that audit that reports were not being written and that there was verbal reporting of results by internal audit departments to senior management. That significantly weakens the system because then no one ever knows. Is it better to have some restriction over the analysis of the working papers and have a report that comes out fully and frankly with the conclusions or have no reporting at all, only verbal reporting? We saw clear evidence of that. The report recommended that government look at this issue.

I would add another element. We found that across Canada and the U.S., the majority of states and provinces provided exemptions for audit, be they external or internal. As well, internal auditors need the same kind of space in which to work that we need. In many ways, perhaps they have more pressure within their departments than the external audit does. They must have that independence within their departments. I recognize that not only do they work for the administration but also they have an important role in ensuring validation and appropriate conclusions. They have to conduct interviews as well.

serais tenté de vous dire : « Eh bien, voilà ce qui devait arriver. ». Je comprends votre position dans la mesure où vous êtes au-dessus de tout le monde dans le domaine de l'administration publique. Vous êtes une mandataire du Parlement et vous réclamez une certaine immunité, donc vous travaillez pour le Parlement.

**Mme Fraser :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Les processus de vérification interne des ministères sont favorables à l'administration publique — à l'exécutif, et non au Parlement. Vous travaillez pour nous et vous êtes notre représentante. Je peux comprendre que vous exigiez un statut spécial et un pouvoir spécial. Cependant, lorsque vous dites que vous voulez étendre cette protection à tout le système et restreindre l'accès aux documents, je dois alors répondre qu'il s'agit là d'une autre réalité. Vous étendez cette restriction à l'administration, et là, ce n'est pas le Parlement qui exerce sa responsabilité. Je pense à ce que le commissaire à l'information a clairement dit, que vous avez lu et aux propos de qui vous réagissez aujourd'hui. Pourtant, il faut quand même toujours avoir une très bonne raison de restreindre l'accès à l'information. La façon dont vous présentez la question, c'est que vous concluez, en principe, mais non pas d'après une analyse de nombreux cas, que nous devrions restreindre l'accès à ces documents pour une question d'efficacité.

**Mme Fraser :** J'aimerais vous renvoyer à la vérification que nous avons faite d'une vérification interne. Nous nous ferions un plaisir d'en fournir une copie au comité. Je m'excuse de ne pas en avoir apporté une aujourd'hui. Nous n'aurions pas été en mesure de faire le genre d'analyse que vous aimeriez voir. La situation était différente en 1980 de ce qu'elle est aujourd'hui. Dans cette vérification, nous avons eu la preuve évidente que des rapports n'étaient pas écrits et que les services internes de vérification présentaient des rapports verbaux aux cadres supérieurs. Une telle façon de procéder affaiblit considérablement le système parce que personne d'autre ne sait jamais ce qui se passe. Est-il préférable d'imposer une certaine restriction d'accès sur l'analyse des documents de travail et d'avoir un rapport complet et honnête assorti de conclusions, ou s'il est préférable de ne pas avoir de rapport du tout, seulement un rapport verbal? Nous en avons eu des preuves évidentes. Le rapport recommandait que le gouvernement se penche sur la question.

J'ajouterais un autre élément. Nous avons constaté qu'au Canada et aux États-Unis, la majorité des États et des provinces ont prévu des exemptions aux vérifications, qu'elles soient internes ou externes. De même, les vérificateurs internes ont besoin du même genre d'espace pour travailler que nous. À bien des égards, peut-être plus de pressions s'exercent sur eux au sein de leurs ministères que ne le fait la vérification externe. Ils doivent avoir cette indépendance dans leurs ministères. Je reconnais que non seulement ils font du travail pour l'administration mais ils ont aussi un rôle important à jouer pour assurer une validation et présenter des conclusions appropriées. Ils doivent aussi mener des entrevues.



I would make the following link, although I know it is not the same thing. We all respect the right of journalists to not reveal their sources. Why would we not respect the right of auditors to not reveal their sources?

**Senator Joyal:** We will organize a seminar on that. Some might laugh at the idea, but it is a serious issue because it the basis of the way we understand the function and operation of democracy. It has a lot of implications in the system.

You stated that you noticed that now that the press and Canadians generally have access to the internal working papers and draft audits, it has incited some administrators to avoid producing a paper trail. We had that experience with the Gomery commission; we wanted to see certain papers and you could not find them. You mentioned this in your report.

It is a very serious breach of professional responsibility to destroy documentation. Some sections of this bill provide for serious penalties for a member of the public service who knowingly destroys paper to avoid the possibility of an audit. The same penalties apply to anyone knowingly destroying a working paper.

Your answer to that is to say well, we are going to lock the door to everybody, so everybody will feel much freer to go around. As you said, there are all kinds of questions about public ethics.

When you are sworn in as a minister, you come to cabinet and it is supposed to be secret; the highest secrets of the land are in cabinet, yet even that is open to access sooner rather than later. The positions you take in the discussion of a solution to a crisis that involves the life and integrity of Canadians — the Armed Forces and so forth — are discussed at cabinet. You come to cabinet with the conviction that one day what you say will be accessible to historians, journalists or anyone who wants to review the deliberations and conversations spoken in cabinet.

I do not need to give you examples of issues that have been reviewed by papers 20 years later, or immediately after the seal is open, for a story. I do not have to give you examples; I am sure you are aware of the story to which I refer.

When you compare the strategic nature of those decisions with an internal audit and say that all the internal audit papers will be sealed forever, I have some difficulty in reconciling that decision. Maybe we should seal them for a while, I can understand that; but to say that they will be barred from scrutiny forever, it hurts the very democratic principle of access to government.

**Ms. Fraser:** In fact, we are not saying forever. I know for the office, the way it is written, it would be forever. However, because of the way the documents work, it is 15 years. I believe, for

Je ferais le lien suivant, bien que je sache que ce n'est pas la même chose. Nous respectons tous le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources. Pourquoi ne respecterions-nous pas le droit des vérificateurs de ne pas dévoiler les leurs?

**Le sénateur Joyal :** Nous allons organiser un colloque sur cette question. Certains se moqueront peut-être de l'idée, mais c'est un problème sérieux de par la façon dont nous comprenons la fonction et le fonctionnement de la démocratie. Cela a beaucoup de répercussions sur le système.

Vous avez dit avoir remarqué que depuis que la presse et les Canadiens en général ont accès aux documents de travail internes et aux ébauches de vérification, cela a incité certains administrateurs à éviter de laisser des traces écrites. Nous avons vécu cette expérience avec la Commission Gomery, nous voulions voir certains documents et on ne les trouvait pas. Vous l'avez mentionné dans votre rapport.

Détruire des documents est une entrave très sérieuse à la responsabilité professionnelle. Certaines dispositions du projet de loi prévoient des sanctions importantes pour un fonctionnaire qui détruit sciemment des documents afin d'éviter la possibilité d'une vérification. Les mêmes sanctions s'appliquent à quiconque détruit consciemment un document de travail.

Vous répondez à cela que vous allez fermer la porte à tout le monde, de sorte que tout le monde se sentira plus libre d'agir à sa guise. Comme vous l'avez dit, l'éthique publique soulève toutes sortes de questions.

Lorsque vous êtes assermenté comme ministre, vous accédez au Cabinet et là c'est apparemment le règne du secret; les secrets les plus importants du pays se trouvent au Cabinet, pourtant même ces secrets sont accessibles, et plutôt tôt que tard. Les positions adoptées dans la discussion d'une solution à une crise qui implique la vie et l'intégrité des Canadiens — les Forces armées et ainsi de suite — sont discutées au Cabinet. Vous arrivez au Cabinet convaincu qu'un jour, ce que vous dites sera accessible aux historiens, aux journalistes ou à quiconque veut examiner les délibérations et les conversations qui se sont tenues au Cabinet.

Je n'ai pas besoin de vous donner d'exemples de questions qui ont été examinées dans des documents 20 ans plus tard, ou immédiatement après la destruction du sceau pour la production d'un reportage. Je n'ai pas besoin de vous donner d'exemples, je suis certain que vous savez à quel reportage je fais allusion.

Lorsque vous comparez le caractère stratégique de ces décisions à une vérification interne et que vous dites que tous les documents d'une vérification interne seront scellés pour toujours, j'ai de la difficulté à concilier cette décision. Peut-être devrions-nous les sceller pour une certaine période, ça je le comprendrais, mais de dire qu'ils seront soustraits à tout examen pour toujours, je crois que cela entrave le principe démocratique même d'accès au gouvernement.

**Mme Fraser :** En fait, nous ne disons pas pour toujours. Je sais que pour le Bureau, la façon dont le texte est formulé, que ce serait pour toujours. Cependant, en raison de la façon dont on

internal audit, it is also for 15 years. That time period could be considered.

What particularly concerns me is working papers being released while an audit is going on, or shortly after at an audit, which is the case now. People have not been able to validate those things and erroneous information could be made available. As long as the audit is protected while it is going on, and for some period of time afterwards, that would be fine.

We are not saying forever. In fact, the bill provides for 15 years and that can be discussed.

**Senator Joyal:** If the head of a department is of the opinion that it should be excluded for a while there is a capacity for the head of the department to contact your office and say, there is an internal audit going on, it is an issue that is of a particular nature and we want to exclude it. Are you of the same opinion? Then an external evaluation of a discretionary decision should be taken. That should be available for the sake of public interests, but there will be arbitration somewhere. To exclude everything all across the board without checks on the system — I am not talking about your office, I am talking about administration — that is where I feel that we might want to reassess.

I accept your role totally and I am very supportive of your role. You make the judgment whether an internal audit or a working paper, because of the integrity of the result you are looking for, should remain sealed. That is different from excluding everything across the board.

**Senator Andreychuk:** I am going to take the same liberty as Senator Joyal and restate some of the things that you have said. I heard you say, not that there be a closed system.

**Ms. Fraser:** No.

**Senator Andreychuk:** What you were saying is that you want the accountability to be addressed appropriately within departments and government. There were many things that were going on that, perhaps in the eyes of the public, were wrong. You might support those by restructuring all of the things that are in this bill and many other things that are being done.

The one that you think would strengthen accountability is to have the internal audits not released while they are being prepared. I would assume that is very much like other systems that we have. We do not have a total right to access elsewhere. In certain cases, we close our courts; we close our records within court systems; we close cabinet documents. What you are saying is that the right balance would be struck if more responsibilities were put on the managers in the departments, if they received more encouragement to act professionally within the audit, and have this part protected — the professionalism and the documentation in the process — until the end.

procède pour les documents, on parle de 15 ans. Je crois que c'est aussi pour 15 ans quand on parle de vérification interne. Cette période pourrait être examinée.

Ce qui m'inquiète particulièrement, ce sont les documents de travail rendus publics pendant qu'une vérification est en cours, ou peu après une vérification, ce qui est le cas actuellement. Les gens n'ont pas été en mesure de valider les informations et des renseignements erronés pourraient être rendus publics. Dans la mesure où la vérification est protégée pendant qu'elle est en cours, et un peu de temps après, ce serait correct.

Nous ne disons pas pour toujours. En fait, le projet de loi prévoit 15 ans et on peut en discuter.

**Le sénateur Joyal :** Si un gestionnaire ministériel est d'avis que des documents devraient être exclus pendant un certain temps, il a la capacité de communiquer avec votre bureau et de dire qu'il y a une vérification interne en cours, que c'est un problème d'une nature particulière et qu'il veut exclure cette vérification. Êtes-vous du même avis? Ensuite, on fera une évaluation externe de la décision discrétionnaire qui devrait être prise. Cela devrait être disponible pour les fins de l'intérêt du public, mais il y aura un arbitrage quelque part. Exclure tout, dans tous les ministères, sans vérification du système — je ne parle pas de votre bureau, mais de l'administration — c'est là que, à mon avis, nous pourrions vouloir réévaluer les choses.

J'accepte totalement le rôle que vous jouez et je suis très satisfait de votre travail. Vous devez décider si une vérification interne ou un document de travail, en raison de l'intégrité du résultat que vous recherchez, devrait demeurer inaccessible au public. C'est différent de tout exclure.

**Le sénateur Andreychuk :** Je vais prendre la même liberté que le sénateur Joyal et reformuler certaines choses que vous avez dites. Je vous ai entendue dire qu'il n'y aurait pas de système fermé.

**Mme Fraser :** Non.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous avez dit souhaiter que les ministères et les gouvernements assument adéquatement leurs responsabilités. Beaucoup de choses sont implicites là-dedans, peut-être aux yeux du public, qu'elles sont erronées. Vous pourriez être en faveur de la restructuration de toutes ces choses qui sont dans le projet de loi et de nombreuses autres qui sont en train d'être faites.

L'un des éléments qui, à votre avis, renforcerait la responsabilisation, serait de ne pas rendre publics les vérifications internes en voie de réalisation. J'imagine que ça ressemble pas mal à d'autres systèmes que nous avons. Nous n'avons pas un droit complet d'accès ailleurs. Dans certains cas, on restreint l'accès à nos tribunaux; à nos dossiers dans le système judiciaire; on interdit l'accès aux documents du Cabinet. Ce que vous dites, c'est qu'on atteindrait le bon équilibre si plus de responsabilités étaient confiées aux gestionnaires des ministères, s'ils étaient davantage encouragés à agir de façon professionnelle dans le cadre de la vérification et que cette partie devrait être protégée — le professionnalisme et la documentation du processus — jusqu'à la fin.



It would be like a medical assessment by a doctor. If you get three lab tests and those are released, where is the professional assessment of those tests? It is when the doctor performs his or her assessment that you can really know the condition of the patient.

**Ms. Fraser:** I think you present an interesting perspective on this, which is about the purpose of audit, or an internal audit in particular. It is to improve management; and one should expect that departmental managers would take action on internal audit reports. There are many provisions in this bill — for example, the establishment of audit committees with independent members that will provide a rigour to ensure that the internal audit function is taken seriously and that issues that are brought forward are dealt with properly.

While I can understand journalists and others wanting to have access to that, should we not rely upon mechanisms that should be in place within government to make sure that issues are dealt with rather than through a public airing of cases of wrongdoing. That is what makes the front pages of the newspapers.

What we have noted in all of the high-profile audits that we have had, there has always been an internal audit that identified the problem years earlier but was not acted upon. You need to have a mechanism for internal audit to be able to raise these issues.

I think the independent external committee is a way to do it. It would ensure that management takes action rather than simply ignoring it and that business continues as usual. There has been very good internal audit work that has never been followed up. If we can strengthen the mechanisms around the internal audit function, that will accomplish much more.

**Senator Andreychuk:** I believe in reporters getting access. Without freedom of the press, democracy weakens.

However, having reporters go to an auditing process seems too late. There are all kinds of material reporters can get that will lead to an audit.

Part of our process of evaluating programs and seeing that the functioning of the public service and the political/executive arm is working should start earlier than the audits. Somehow or other, we seem to be skewed by thinking that is where we get at the truth. Should we not be getting at the truth a lot sooner?

**Ms. Fraser:** That is an interesting question for journalists. Under this bill, journalists would have the same access to information that we would have. What they would not have is the analysis and the interviews.

**The Chairman:** As well as your drafts.

Ce serait comparable à un examen médical effectué par un médecin. Si vous subissez trois tests de laboratoire et que les résultats sont publiés, où se trouve l'évaluation professionnelle de ces tests? C'est lorsque le médecin effectue son évaluation que l'on peut vraiment connaître l'état du patient.

**Mme Fraser :** Je crois que vous présentez à cet égard un point de vue intéressant, c'est-à-dire l'objectif de la vérification ou de la vérification interne en particulier. Vous voulez améliorer la gestion; et on doit s'attendre à ce que les gestionnaires des ministères prennent les mesures nécessaires concernant les rapports de vérification interne. Le projet de loi renferme de nombreuses dispositions — par exemple, l'établissement de comités de vérification constitués de membres indépendants qui exerceront la rigueur nécessaire pour s'assurer que la fonction de vérification interne est prise au sérieux et que les problèmes sont soumis et réglés de façon adéquate.

Je comprends que les journalistes, notamment, veulent avoir accès à ces documents, mais ne devrions-nous pas nous en remettre seulement à des mécanismes qui seraient en place au gouvernement pour nous assurer que les problèmes sont réglés plutôt que de transmettre au public les cas de méfait. Ce sont ces affaires qui font les manchettes des journaux.

Ce que nous avons remarqué dans toutes les vérifications de grande visibilité que nous avons effectuées, c'est qu'il y a toujours une vérification interne qui a repéré le problème bien des années avant mais à laquelle on n'a pas donné suite. Il faut avoir un mécanisme de vérification interne pour être capable de soulever ces problèmes.

Je crois que le comité externe indépendant est un bon moyen. Il veillerait à ce que la direction prenne des mesures plutôt que de simplement fermer les yeux et que les choses se poursuivent comme si de rien n'était. Il existe un très bon travail de vérification interne auquel on n'aurait jamais donné suite. Si nous pouvons renforcer les mécanismes entourant la fonction de vérification interne, cela contribuera à faire beaucoup plus.

**Le sénateur Andreychuk :** Je crois que les reporters doivent avoir accès à l'information. Faute de liberté de presse, la démocratie s'affaiblit.

Cependant, le fait que les reporters aient accès au processus de vérification me semble trop tard. Il y a toutes sortes de documents que peuvent obtenir des reporters et qui vont mener à une vérification.

Notre processus d'évaluation de programmes et de contrôle du bon fonctionnement de la fonction publique et du politique ou de l'exécutif devrait commencer avant les vérifications. D'une façon ou d'une autre, nous semblons biaisés en pensant que c'est ainsi que l'on peut obtenir la vérité. Ne devrions-nous pas obtenir la vérité beaucoup plus tôt?

**Mme Fraser :** C'est là une question intéressante pour les journalistes. En vertu du projet de loi, les journalistes auront le même accès à l'information que nous. Ce à quoi ils n'auraient pas accès, ce sont les analyses et les entrevues.

**Le président :** De même que vos ébauches.

**Ms. Fraser:** Yes, and that is part of a validation process. I can assure you that with respect to our drafts, we go through a very long validation process with the departments to ensure the facts are correct. None of us should take the chance of something coming out that could be factually incorrect.

**Senator Andreychuk:** I take it from what you have said, both in your presentation and in responses to questions, you see yourself as a very important part but not the exclusive part of ensuring accountability in the departments. In other words, we need all of the other pieces in order to make it work, and your office is certainly an important aspect but not the only aspect.

**Ms. Fraser:** We play a very small role in providing information to parliamentarians that they can use to hold the government to account.

**Senator Andreychuk:** You said you would voluntarily give up material in relation to your expenses, et cetera. I am torn between knowing the rules are there and that they are being complied with. On the other hand, I like the initiative of doing something because it is the right thing to do. You believe you have demonstrated that by coming forward, that there is that high threshold now that does not need to be mandated.

**Ms. Fraser:** No, we are quite happy being subject to the Access to Information Act. We have voluntarily complied with the act for many years and have no difficulty at this point in providing any non-audit information to the public. We have been doing so for quite some time.

I believe that the Office of the Auditor General should be subject to the Access to Information Act. We spend public funds and we should be disclosing our travel expenses and contracts to the public. I have absolutely no difficulty with that. I really want to ensure that our audit working papers and drafts are protected.

**Senator Ringuette:** I agree that you have a balance in regards to access. I would not want to receive incomplete information.

My concern is about the exclusion of contracts for your audits. As we know, contracts can be small, but they can also be very large. For instance, how can we ensure that we have value for money from untendered contracts for the magnitude of polling firms to military supply? In my opinion, it is part of your mandate to perform a value for money audit.

If all of that is excluded from your mandate — take a look at the budget of Public Works, which is a major portion of government expenses. Most of their purchasing is done by contract, whether tendered or not. I do not want to get into

**Mme Fraser :** Oui, et cela fait partie du processus de validation. Je peux vous assurer qu'en ce qui concerne les ébauches, nous procédons à un très long processus de validation avec les ministères pour être certains que les faits sont exacts. Personne d'entre nous ne doit risquer qu'une question sorte et qu'elle puisse être factuellement incorrecte.

**Le sénateur Andreychuk :** J'en déduis de ce que vous avez dit, tant dans votre exposé qu'en réponse aux questions, que vous vous considérez comme une partie très importante, mais pas la seule, du mécanisme de responsabilisation des ministères. Autrement dit, nous avons besoin de toutes les autres pièces du casse-tête pour faire en sorte que cela fonctionne, et votre bureau est certainement un aspect important mais pas le seul à cet égard.

**Mme Fraser :** Nous jouons un rôle mineur pour ce qui est de fournir de l'information aux parlementaires, information qu'ils peuvent utiliser pour obliger le gouvernement à rendre des comptes.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous avez dit que vous accepteriez volontiers de remettre des documents concernant vos dépenses, et cetera. Je suis déchirée entre savoir qu'il y a des règles et savoir si elles sont respectées. Par contre, j'aime que quelqu'un prenne l'initiative parce que c'est la bonne chose à faire. Vous croyez que vous en avez fait la preuve en étant transparente, que votre seuil de transparence est élevé maintenant et qu'il n'est pas nécessaire de l'inclure dans votre mandat.

**Mme Fraser :** Non, nous sommes très heureux d'être assujettis à la Loi sur l'accès à l'information. Nous nous conformons volontairement à la loi depuis de nombreuses années et nous n'avons pas de difficulté à fournir au public de l'information qui ne concerne pas une vérification. Nous le faisons depuis un bon moment.

Je crois que le Bureau du vérificateur général doit être assujetti à la Loi sur l'accès à l'information. Nous dépensons des fonds publics et nous devrions divulguer nos frais de déplacement et nos contrats au public. Cela ne me pose absolument aucun problème. Mais je veux vraiment m'assurer que nos documents de travail et nos ébauches sont protégés.

**Le sénateur Ringuette :** Je suis d'accord que vous devez respecter un équilibre en ce qui concerne l'accès à l'information. Je n'aimerais pas recevoir une information incomplète.

Ce qui me préoccupe, c'est l'exclusion des marchés de vos vérifications. Comme on le sait, les marchés peuvent être petits, mais peuvent aussi être très importants. Par exemple, comment pouvons-nous être certains d'en avoir pour notre argent dans des marchés qui ne font pas l'objet de soumissions, que ce soit pour des firmes de sondage ou des fournitures militaires? À mon avis, cela fait partie de votre mandat que d'effectuer une vérification de rentabilisation.

Si tout cela est exclu de votre mandat — prenez, par exemple, le budget des Travaux publics, budget qui constitue une partie importante des dépenses gouvernementales. La plupart des achats de ce ministère sont effectués à l'aide de marchés, qu'ils soient



that discussion. My concern is that then you do not have the ability to audit these contracts. Auditing encompasses a good portion of government spending.

**Ms. Fraser:** To clarify, we do audit government contracts. We will audit major acquisitions, looking to see that proper processes have been followed, that there is a business case, that we have complied with contracting rules and that there is rationale as to a certain supplier or certain piece of equipment. We are able to do that within government.

This provision is talking about actually going out to the supplier and looking at what the supplier has done.

**Senator Ringuette:** Are you referring to the subcontracting?

**Ms. Fraser:** The contractor. Frankly, if they are purchasing a good, surely we should expect government to have the documentation and rationale available to explain the reason they got value for money. Our role is to determine whether they have that, and if they do not, there is a problem with government processes.

Our role does not include going to the supplier and determining whether they made a lot of money and what they did. That crosses the line a bit.

There are cases when a contract is given and irregularities occur. Generally, the government department would have a clause that allows them to go in and audit to ensure they complied with the conditions. We would expect the managers of the program, and at times internal audit, to then take it further, if necessary.

I think we have never been involved in that kind of audit, but we probably could go in under their mandate. We have never felt it necessary to do so. We look at government operations and how they are managing the contracts.

**Senator Ringuette:** As an example, let us say the government signs a huge contract and there are conditions within that contract with respect to economic development, that 50 per cent of the parts must be made and purchased from Canadian companies. Would you have a mandate with respect to that type of situation?

**Ms. Fraser:** We would look to see what the department has done to ensure that condition has been met. If we felt that the information they obtained in the processes was not sufficient, we have two choices, and one would be to report to Parliament that the department did not do that. At times, on very large contracts, we do ask to interview the suppliers. I can think of a couple of cases. One that we looked at a few years ago, which was clear in our audit report, was the NATO flight training contract.

assujettis ou non au processus de soumission. Je ne veux pas m'embarquer dans cette discussion. Ce qui m'inquiète alors, c'est que vous n'avez pas la capacité de vérifier ces marchés. La vérification englobe une bonne partie des dépenses gouvernementales.

**Mme Fraser :** Une précision, nous faisons effectivement des vérifications de marchés gouvernementaux. Nous vérifions les achats importants, nous cherchons à voir si les bons processus ont été respectés, s'il y a une analyse de rentabilisation, si les gens ont respecté les règles de la passation de marchés et si les services d'un certain fournisseur ou une pièce d'équipement sont justifiés. Nous pouvons faire cela au sein du gouvernement.

La disposition ne nous permet pas de nous rendre chez le fournisseur et de voir ce qu'il a fait.

**Le sénateur Ringuette :** Est-ce que vous faites référence à la sous-traitance?

**Mme Fraser :** À l'entrepreneur. Honnêtement, si le gouvernement achète un produit, bien sûr qu'on devrait s'attendre à ce qu'il ait la documentation et les justifications nécessaires pour expliquer l'optimisation des ressources. Notre rôle est de déterminer si le gouvernement a ces documents, sinon, les processus gouvernementaux ne fonctionnent pas comme prévu.

Nos travaux ne consistent pas à aller voir le fournisseur et à déterminer s'il a fait beaucoup d'argent et ce qu'il a fait. C'est un peu en dehors de notre mandat.

Dans certains cas, un marché est accordé et on constate des irrégularités. Dans l'ensemble, le ministère devrait avoir une clause lui permettant d'aller chez le fournisseur et de vérifier qu'il a respecté les conditions. On s'attendrait à ce que les gestionnaires du programme, et parfois de la vérification interne, aillent plus loin, si nécessaire.

Je pense que nous n'avons jamais participé à ce genre de vérification, mais nous pourrions probablement le faire en vertu du mandat du ministère. Nous n'avons jamais jugé nécessaire de le faire. Nous examinons les opérations du gouvernement et la façon dont il gère les marchés.

**Le sénateur Ringuette :** Par exemple, disons que le gouvernement signe un gros contrat et que le marché renferme des conditions concernant le développement économique, que 50 p. 100 des pièces doivent être fabriquées dans des entreprises canadiennes et achetées à ces dernières. Auriez-vous le mandat nécessaire dans ce genre de situation?

**Mme Fraser :** Nous chercherions à voir ce que le ministère a fait pour s'assurer que cette condition a été respectée. Si, à notre avis, l'information qu'il a obtenue dans le cadre des processus n'est pas suffisante, nous avons deux choix, et l'un d'eux serait d'informer le Parlement que le ministère n'a pas fait telle ou telle chose. Parfois, pour de très gros marchés, nous demandons effectivement d'interviewer les fournisseurs. J'ai en tête quelques cas. L'un sur lequel nous nous sommes penchés il y a quelques

Amounts were overpaid to the supplier, and we actually had very extensive discussions with the supplier.

**Senator Ringuette:** Yes, I remember that report.

**Ms. Fraser:** That was all done on a voluntary basis. Generally, suppliers will talk to us. We do not have the right to ask to see their books and question what they have done on a contract or how they spent the money. We do not go that far. We expect the government department to have in place the mechanisms to ensure conditions are being met.

**Senator Ringuette:** I know that you have been working closely to ensure that each department has its own internal audit committee in place. When you say expect the government department is that a recommendation that you have made to the different departments for them to have that ability?

**Ms. Fraser:** To audit; to go further, you mean?

**Senator Ringuette:** Yes.

**Ms. Fraser:** It depends almost on a case-by-case basis, I guess. Sometimes we have said they have a provision that they can go in and audit. It would depend on the case.

**Senator Ringuette:** It is not a standard policy.

**Ms. Fraser:** We have not done an audit like that generally of contracting and the kinds of conditions that they should put in. I believe that most of the larger contracts at least do have that in it.

**Senator Ringuette:** Thank you.

**Senator Day:** Good afternoon. So that we can put all of this into perspective, could you tell us how many employees you have in your department, both full and part time?

**Ms. Fraser:** There are about 650 heads; 620 full-time equivalents.

**Senator Day:** And your budget for this fiscal year?

**Ms. Fraser:** We were just talking about it this morning.

**Mr. Wiersema:** Our appropriation is approximately \$75 million. Our fully loaded costs, when you factor in services provided without charge for other departments, are just over \$80 million.

**Senator Day:** I would like to put something else into perspective for my colleagues. We have had a chance to talk about these things before, but there are different types of audits. You are certainly not just doing financial-type audits. In fact, a big part of your office work is dealing with performance audits, compliance-type audits, and other sort of system audits. Can you explain that and divide the percentage of the employees? Roughly how many employees would be involved with what traditionally

années, et qui était clair dans notre rapport de vérification, était le contrat de formation en vol de l'OTAN. Des sommes ont été versées en trop au fournisseur, et nous avons eu en fait d'intenses discussions avec ce dernier.

**Le sénateur Ringuette :** Oui, je me souviens de ce rapport.

**Mme Fraser :** Tout le travail a été fait de façon volontaire. En général, les fournisseurs acceptent de nous rencontrer. Nous n'avons pas le droit de demander à voir leurs livres, de remettre en question ce qu'ils ont fait dans le cadre du marché et comment ils ont dépensé l'argent. Nous n'allons pas aussi loin. Nous comptons que le ministère a mis en place les mécanismes nécessaires pour s'assurer que les conditions sont respectées.

**Le sénateur Ringuette :** Je sais que vous travaillez en étroite collaboration pour vous assurer que chaque ministère a son propre comité de vérification interne en place. Lorsque vous dites que vous vous attendez à ce que le ministère ait ces mécanismes en place, est-ce une recommandation que vous avez formulée à différents ministères, d'avoir cette capacité?

**Mme Fraser :** De vérifier, et d'aller plus loin, vous voulez dire?

**Le sénateur Ringuette :** Oui.

**Mme Fraser :** Ça dépend, c'est presque selon chaque cas, je dirais. Parfois, nous avons dit que le ministère a une disposition lui permettant d'interviewer et de vérifier. Ça dépend de la situation.

**Le sénateur Ringuette :** Ce n'est pas une politique standard.

**Mme Fraser :** Nous n'avons pas fait une vérification comme celle-là, en général, de la passation de marchés et du genre de conditions que l'on devrait y mettre. Je crois que la plupart des gros marchés, à tout le moins, renferment une telle disposition.

**Le sénateur Ringuette :** Merci.

**Le sénateur Day :** Bonjour. Afin que l'on puisse tout mettre en perspective, pouvez-vous nous dire combien vous avez d'employés à temps plein et à temps partiel?

**Mme Fraser :** Nous comptons environ 650 employés, dont 620 équivalents à temps plein.

**Le sénateur Day :** Et votre budget pour le présent exercice?

**Mme Fraser :** Nous en discutons justement ce matin.

**M. Wiersema :** Nos crédits sont d'environ 75 millions de dollars. Nos coûts complets, quand on tient compte des services offerts sans frais à d'autres ministères, s'élèvent à un peu plus de 80 millions de dollars.

**Le sénateur Day :** J'aimerais également mettre autre chose en perspective pour le bénéfice de mes collègues. Nous avons eu la chance de parler de ces choses-là avant, mais il y a différents types de vérifications. Vous ne faites certainement pas que des vérifications à caractère financier. En fait, une grande partie du travail de votre bureau consiste à effectuer des évaluations de rendement, des évaluations de conformité et d'autres types d'évaluations de système. Pouvez-vous expliquer cela et répartir



we think of as an audit-type job, especially an outside auditor coming in and doing a finance audit, and the type of work that you are really doing for us?

**Ms. Fraser:** We do three types of audits. One is the financial audit, and the audit of financial statements, be it of the Public Accounts of Canada, the Crown corporations, the three territories, about 30 territorial agencies, and two agencies of the United Nations. We issue somewhere around 130 opinions on financial statements each year. That represents about one half of our workload.

A form of performance audit, which is required under legislation, is what we call special examinations. Special examinations are a review once every five years of the operating procedures and practices, management, of Crown corporations. There was a change in the legislation in 2005. There were some Crown corporations that were exempt from having to do special examinations. That came off in 2005 and we actually have more special examinations to do now than we did previously. I am trying to think of what percentage we do now. It is about 10 per cent probably.

**Mr. Wiersema:** The special examinations are cyclical because of the five years, so it varies from year to year. However, if you normalized it, it is probably approaching about 10 per cent of our total.

**Ms. Fraser:** Yes, about 10 per cent of our work effort. The balance is what we call performance audit, which is a review of government. It could be government programs, an issue area; or a function area like human resources. Those are the reports that we table in Parliament. Performance audits include the work of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, which was created in 1995. That represents 40 per cent to 50 per cent of our workload.

**Senator Day:** I am going from imperfect recollection of this 250-page bill, but is there a five-year special review provision in here, is it for foundations?

**Ms. Fraser:** You are probably referring to what we call special examinations of Crown corporations which must be done every five years.

**Senator Day:** Is there not a provision in Bill C-2 in that regard? That is all right. I am going from imperfect recollection in any event.

I would like you to go to page 95 of Bill C-2, and the proposed section 110 amendment to section 3 of the Auditor General Act, your main driving force. I cannot find the definition of "qualified auditor." Can you help me there?

**Ms. Fraser:** I am not sure there is one. Up until now, it has been changed.

le pourcentage des employés selon les types de vérifications? En gros, combien d'employés sont affectés à ce que l'on considère habituellement comme une vérification, surtout un vérificateur externe qui vient faire une vérification financière, et le genre de travail que vous faites en réalité pour nous?

**Mme Fraser :** Nous faisons trois types de vérifications. La première, c'est une vérification financière, une vérification des états financiers, que ce soit les Comptes publics du Canada, les sociétés d'État, les trois territoires, environ 30 organismes territoriaux et deux organismes des Nations Unies. Nous publions environ 130 opinions sur des états financiers chaque année. Cela représente environ la moitié de notre charge de travail.

Il existe une forme de vérification de rendement, prévue par les lois, que nous appelons les examens spéciaux. Nous faisons un examen spécial, une fois tous les cinq ans, des procédures et pratiques de fonctionnement, de la gestion des sociétés d'État. La loi a été modifiée en 2005. Certaines sociétés d'État étaient dispensées de subir de tels examens spéciaux. Cette disposition a été annulée en 2005 et nous devons maintenant faire plus d'examens spéciaux qu'auparavant. J'essaie de voir quel pourcentage nous faisons maintenant. C'est environ 10 p. 100 probablement.

**M. Wiersema :** Les examens spéciaux sont cycliques en raison du délai de cinq ans, de sorte que ça varie d'une année à l'autre. Cependant, si on normalise les choses, on approche probablement 10 p. 100 de notre total.

**Mme Fraser :** Oui, environ 10 p. 100 de notre charge de travail. Le reste est ce que nous appelons des vérifications de rendement, c'est-à-dire un examen des activités du gouvernement. Il peut s'agir de programmes gouvernementaux, d'une question problématique ou d'une fonction comme les ressources humaines. C'est le genre de rapports que nous déposons au Parlement. Les vérifications de rendement incluent le travail de la commissaire à l'environnement et au développement durable, dont le poste a été créé en 1995. Cela représente de 40 à 50 p. 100 de notre charge de travail.

**Le sénateur Day :** Je fais appel à ma mémoire imparfaite de ce projet de loi de 250 pages, mais contient-il une disposition prévoyant un examen spécial tous les cinq ans pour les fondations?

**Mme Fraser :** Vous faites probablement référence à ce que nous appelons les examens spéciaux des sociétés d'État qui doivent être effectués tous les cinq ans.

**Le sénateur Day :** Le projet de loi C-2 ne renferme-t-il pas une disposition à cet égard? C'est très bien. Ma mémoire fait défaut de toute façon.

J'aimerais que vous alliez à la page 95 du projet de loi C-2 et à l'amendement proposé de l'article 110 à l'article 3 de la Loi sur le vérificateur général, votre loi habilitante. Je n'y trouve pas la définition de « vérificateur compétent ». Pouvez-vous m'aider?

**Mme Fraser :** Je ne suis pas certaine qu'il y en ait une. C'est maintenant changé.

**Senator Day:** There is no question there. I am thinking of your replacement after 10 years or age 65.

**Ms. Fraser:** Up until now, it has been generally been accepted that the Auditor General will be a chartered accountant. Up until now, chartered accountants have regulated the auditing profession within Canada. That could change over time, as other auditing professional accountants acquire more practice rights. The CGAs, for example, have practice rights in many provinces. I expect it would be a professional accountant, and probably someone who has, I would hope, experience in auditing.

**Senator Day:** I asked you about the break down in the time of work because you are clearly evolving from the typical financial audit-type work to many other types of review of systems, of government systems. Surely, there are other non-accounting professional people who could be described as qualified auditors.

**Ms. Fraser:** First, the provisions to do performance audit have been in our act since 1977. We have been doing this for close to 30 years now. The level of activity may have increased in the first few years, but it has been fairly constant over the last few years.

The other issue is that the Auditor General must sign opinions on financial statements. I do not know that we have ever researched this, but while it might technically be possible for a non-accountant who does not have practice rights to sign financial statement opinions, I am not sure that would be well viewed. Up until now, it has been someone who would have the right normally to sign an audit opinion.

**Senator Day:** Do you mean financial statements?

**Ms. Fraser:** Yes. The largest accounts we do are the Public Accounts of Canada. You would want to have someone who has practice right to sign that.

**Senator Day:** That was helpful. We may explore that issue further. It is an interesting point. For the purpose of this act, I wanted to see if we needed any amendments. We are reviewing Bill C-2 with a view to seeing if provisions that are in here are necessarily here and if provisions that are here can be improved upon. That takes me, in a general sense, to the additional authority that is given to the Auditor General here. You say, "I do not think we would use that very often." That was questioned by Senator Cowan in relation to following the money. It is a policy decision, but it is one we should think about, namely, if you did not ask for it, you probably said, "We do not want it," in your discussions. I do not want you to comment on that.

**Ms. Fraser:** I would not do so.

**Le sénateur Day :** Cela ne fait aucun doute. Je pense à votre remplaçant après 10 ans ou lorsque vous aurez atteint de 65 ans.

**Mme Fraser :** Jusqu'à maintenant, il a été généralement accepté que le vérificateur général soit comptable agréé. Jusqu'à dernièrement, les comptables agréés ont réglementé la profession de la vérification au Canada. Cela pourrait changer avec le temps, au moment où les comptables professionnels spécialisés en vérification acquièrent d'autres droits de pratique. Les CGA, par exemple, ont des droits de pratique dans de nombreuses provinces. Je suppose que le travail serait fait par un comptable professionnel et probablement quelqu'un qui a, je l'espère, de l'expérience dans le domaine de la vérification.

**Le sénateur Day :** Je vous ai demandé de nous faire une répartition de votre temps de travail parce que, de toute évidence, vous faites moins de vérifications de type financier que d'autres types d'exams de systèmes, de systèmes gouvernementaux. Certes, d'autres spécialistes qui ne sont pas du domaine de la comptabilité peuvent être également décrits comme des vérificateurs compétents.

**Mme Fraser :** Premièrement, les dispositions permettant de faire une vérification de rendement sont inscrites dans notre loi depuis 1977. Nous effectuons ce genre de vérification depuis près de 30 ans maintenant. Le niveau d'activité a peut-être augmenté au cours des premières années, mais le travail est assez constant depuis les dernières années.

L'autre question, c'est que la vérificatrice générale doit signer des opinions sur des états financiers. Je ne sais pas si des recherches ont été faites à ce sujet, mais même s'il pouvait être techniquement possible qu'une personne qui n'est pas comptable et qui n'a pas de droit de pratique signe des opinions sur des états financiers, je ne suis pas certaine que cela serait bien vu. Jusqu'à maintenant, c'est quelqu'un qui a le droit normalement de signer une opinion de vérification.

**Le sénateur Day :** Vous voulez dire des états financiers?

**Mme Fraser :** Oui. Les comptes les plus importants que nous vérifions sont les Comptes publics du Canada. On veut que quelqu'un qui signe cette vérification ait un droit de pratique.

**Le sénateur Day :** Merci. Nous reviendrons peut-être à la question un peu plus tard. C'est un élément intéressant. Pour les fins de la présente loi, je voulais voir si nous avons besoin d'autres amendements. Nous examinons actuellement le projet de loi C-2 dans le but de voir si les dispositions qui y figurent sont nécessaires et si elles peuvent être améliorées. Cela m'amène, de façon générale, au pouvoir additionnel qui est accordé au vérificateur général ici. Vous dites : « Je ne crois pas que nous utiliserions ce pouvoir très souvent. » Cela a été remis en question par le sénateur Cowan en ce qui concerne la traçabilité des crédits. Il s'agit d'une décision stratégique, d'une décision à laquelle nous devrions réfléchir, surtout, si vous n'avez pas demandé ce pouvoir, vous avez probablement dit : « Nous n'en voulons pas », lors de vos discussions. Je ne vous demande pas de commentaires à ce sujet.

**Mme Fraser :** Je n'en ferais pas non plus.



**Senator Cowan:** That was part of the vigorous discussion.

**Senator Day:** Exactly. Why would we have it here? Why are we putting into law something that you do not think is either necessary or part of your overall mandate?

**Ms. Fraser:** That is a question for government, senator.

**Senator Day:** Thank you. I think it probably is, too, but it is important to put it on the record that it is a question as to where we are going with this bill. Does it create false impressions or false expectations that could cause some difficulty?

**Ms. Fraser:** We have tried, actually. We have sent some communication out, particularly to Crown corporations, departments, and others who viewed this with some trepidation that we might be auditing everyone, and have indicated to them what our position is, should we be granted these additional powers. First, we believe it is a management responsibility and it is not our role to audit all recipients of grants, contributions and loans across government.

**Senator Day:** That might be helpful for us.

**Ms. Fraser:** I would be glad to give you a copy.

**Senator Day:** Send that to the clerk, perhaps. That would be great.

I wish I had this on a computer so I could push a button to see how many times the Auditor General is referred to and how many times the Auditor General Act is being amended in different places and in different parts of this bill. I say that because you have to jump around through the bill to several different places to find that information.

Have you done any analysis in that regard? Do you have a number?

**Ms. Fraser:** No. The analysis we have done is with regard to the four areas that affect us, something which we have referred to in our opening statement.

**Senator Day:** I wish to refer you to Part 5 of Bill C-2 on page 200. Clause 301 of the bill deals with the Auditor General Act. The very first clause talks about the repeal of the definition of "not-for-profit corporations." In your introduction, you talked about not-for-profit corporations. Will we use another term now? Why are we repealing the definition of "not-for-profit corporation?" How does that fit in with the overall scheme?

**Ms. Fraser:** These definitions of "recipient corporation" and "not-for-profit corporation" were put into Bill C-43 in 2005. That was done to allow us access to foundations. It was defined very narrowly to allow us access to foundations.

**Le sénateur Cowan :** Cela fait partie des discussions vigoureuses.

**Le sénateur Day :** Exactement. Pourquoi aurions-nous une telle discussion ici? Pourquoi insérons-nous dans la loi des choses que vous estimez ni nécessaires ni faisant partie de votre mandat global?

**Mme Fraser :** C'est une question qu'il faut poser au gouvernement, sénateur.

**Le sénateur Day :** Merci. Je crois que c'est probablement le cas aussi, mais il est important de la consigner au compte rendu pour indiquer où nous nous en allons avec ce projet de loi. Cela donne-t-il de fausses impressions ou de fausses attentes qui pourraient causer certains problèmes?

**Mme Fraser :** En fait, nous avons essayé. Nous avons envoyé certaines communications, particulièrement aux sociétés d'État, aux ministères et à d'autres qui se réjouissaient à l'idée de savoir que nous puissions vérifier tout le monde, et nous leur avons dit ce que nous en pensions, si on nous accordait ces pouvoirs additionnels. Premièrement, nous croyons que c'est une responsabilité des gestionnaires et pas notre rôle de vérifier tous les bénéficiaires de subventions, de contributions et de prêts dans tout le gouvernement.

**Le sénateur Day :** Ce document pourrait nous être utile.

**Mme Fraser :** Je me ferai un plaisir de vous en remettre une copie.

**Le sénateur Day :** Peut-être pourriez-vous l'envoyer au greffier. Ce serait bien.

J'aimerais bien avoir un ordinateur et pousser un bouton afin de voir combien de fois on fait référence à la vérificatrice générale et combien de fois la Loi sur le vérificateur général est modifiée à différents endroits et dans différentes parties du projet de loi. Je dis cela parce qu'il faut aller partout dans le projet de loi pour trouver les différents endroits où on trouve cette information.

Est-ce que vous avez fait une analyse à cet égard? Avez-vous des chiffres?

**Mme Fraser :** Non. L'analyse que nous avons faite concerne les quatre secteurs qui nous touchent, ce dont nous avons parlé dans notre déclaration d'ouverture.

**Le sénateur Day :** J'aimerais vous renvoyer à la partie 5 du projet de loi C-2 à la page 200. L'article 301 porte sur la Loi sur le vérificateur général. Cette première clause parle de l'abrogation de la définition de « société sans but lucratif ». Dans votre introduction, vous avez parlé de ces organisations. Est-ce que nous allons utiliser un autre terme maintenant? Pourquoi remplace-t-on la définition de « société sans but lucratif »? En quoi cela s'intègre-t-il au schéma général?

**Mme Fraser :** Ces définitions de « société bénéficiaire » et de « société sans but lucratif » ont été intégrées au projet de loi C-43 en 2005. Cela nous a permis d'avoir accès aux fondations. La disposition a été définie de façon très étroite pour nous permettre d'avoir accès aux fondations.

“Recipient corporation” received more than \$100 million over a five-year period. That has been taken out of C-2 and replaced. It refers to any recipient of grants, contributions or loans who have received more than \$100 million. There are some exclusions.

**Senator Day:** Are you referring to page 201 clause 304? If you are happy with that, we are happy with that.

**Ms. Fraser:** Yes.

**Senator Day:** My next topic of discussion concerns the proposed parliamentary budget officer. In your extensive review of systems, do you feel that we need this new position?

**Ms. Fraser:** We have never taken a position on this. I would be very hesitant to comment on it.

**Senator Day:** You have seen the words in the act that set out what the parliamentary budget officer will do and what he or she is expected to do. Have you had any opportunity to analyze that role?

**Ms. Fraser:** No.

**Senator Day:** As part of your mandate, will that be one of the offices you will be auditing at some time along the way?

**Ms. Fraser:** No, that office would become part of Parliament. In fact, we do not currently audit Parliament, an issue about which we are also in discussion.

**Senator Day:** It is part of the Library of Parliament which is part of Parliament.

**Ms. Fraser:** That is right.

**Senator Day:** You are having discussions on that one.

Many of the amendments to various agencies and Crown corporations go to corporate structure. I am assuming that you have no difficulty with them. They tend to harmonize four-year appointments. They require the breaking of the division of responsibilities of the chairperson and the president. They require having audit committees, if they are above a certain size.

Have you commented on any of this and suggested this should be done? Is this reflective of what you have wanted?

**Ms. Fraser:** I believe most of this reflects some of the policy announcements that have been made by government over the last few years. We have done several audits of Crown corporation governance, the last one in 2005. At the same time, we worked closely with the government to ensure that our recommendations were reflected in that policy, for example, distinct positions of CEO and chair. Independent audit committees generally exist throughout Crown corporations. As to length of terms, we did not give specific times. We were saying that, generally, the terms were shorter. There was a great deal of turnover. There were many vacancies and not a large number of appointments. There

Une « société bénéficiaire » a reçu plus de 100 millions de dollars sur une période de cinq ans. Cela a été retiré du projet de loi C-2 et remplacé. On fait ici référence à n'importe quel bénéficiaire de subventions, de contributions ou de prêts qui a reçu plus de 100 millions de dollars. Il y a certaines exclusions.

**Le sénateur Day :** Faites-vous référence à la page 201, article 304? Si vous êtes satisfaite de cela, nous le sommes.

**Mme Fraser :** Oui.

**Le sénateur Day :** Je vais maintenant parler du poste proposé d'agent budgétaire du Parlement. Dans votre examen exhaustif des systèmes, estimez-vous que nous avons besoin de ce nouveau poste?

**Mme Fraser :** Nous n'avons jamais adopté de position à cet égard. Je serais très hésitante à me commettre là-dessus.

**Le sénateur Day :** Vous avez vu le libellé dans la loi qui précise les fonctions de l'agent budgétaire du Parlement et de ce qu'on attend de lui ou d'elle. Avez-vous eu l'occasion d'analyser ce rôle?

**Mme Fraser :** Non.

**Le sénateur Day :** Dans le cadre de votre mandat, est-ce qu'il s'agirait là d'une organisation que vous allez vérifier à un moment donné?

**Mme Fraser :** Non, ce bureau deviendrait une partie du Parlement. En fait, nous ne vérifions pas actuellement le Parlement, et c'est une question au sujet de laquelle nous sommes aussi en discussion.

**Le sénateur Day :** Cela fait partie de la Bibliothèque du Parlement qui elle-même fait partie du Parlement?

**Mme Fraser :** C'est exact.

**Le sénateur Day :** Vous êtes en train de discuter de cette question.

Nombre des amendements apportés à divers organismes et sociétés d'État concernent la structure organisationnelle. Je suppose que vous êtes d'accord. En général, ils consistent à harmoniser les nominations d'une durée de quatre ans. Ils nécessitent une répartition des responsabilités du président et du président du Conseil. Ils nécessitent la création de comités de vérification, s'ils dépassent une certaine taille.

Est-ce que vous avez fait des commentaires là-dessus et suggéré ce qui devrait être fait? Est-ce que cela reflète ce que vous vouliez?

**Mme Fraser :** Je crois que la plupart de ces amendements reflètent certaines des annonces politiques qu'a faites le gouvernement au cours des dernières années. Nous avons effectué plusieurs vérifications de la gouvernance des sociétés d'État, la dernière remontant à 2005. En même temps, nous avons travaillé en étroite collaboration avec le gouvernement pour nous assurer que nos recommandations se reflètent dans cette politique, par exemple, des postes distincts de PDG et de président du Conseil. En général, toutes les sociétés d'État ont des comités de vérification indépendants. En ce qui concerne les mandats, nous n'avons pas donné de délais précis. Ce que nous avons dit, c'est



were a number of issues raised and they were reflected in the policy. My understanding is that most of that is reflected here in Bill C-2. We would be comfortable with that.

**Senator Day:** You were asked to comment on the creation of the accounting officer concept. The only other point I wish to bring out here concerns amendments to the Financial Administration Act. At page 189 of Bill C-2, I want to draw your attention to an amendment to the Financial Administration Act proposed subsection 16.5(4). This is where there is a dispute between the minister and the accounting officer deputy head. The Treasury Board gets a copy of their dispute, each of them outlining their concerns. You will be copied with that. It states that a copy of the material or the decision of the Treasury Board shall be in writing. The copy of the decision provided to the Auditor General of Canada is in confidence. What good is it if you cannot use it? Why would you want to be involved in that process?

**Ms. Fraser:** First, as a matter of course, we receive all the Treasury Board decisions. When they were looking at this process, there was some consideration given to the model used in Great Britain where the dispute goes to the Auditor General and the comptroller.

**Senator Day:** Is it not made public?

**Ms. Fraser:** It can go then to the Public Accounts Committee.

**The Chairman:** The letter of protest becomes public.

**Senator Stratton:** The letter is sent to an official in the government, which makes it public.

**Senator Day:** In your case, you say you are getting everything from Treasury Board.

**Ms. Fraser:** We are currently getting the decisions of the Treasury Board, yes.

**Senator Day:** As a normal rule you would get everything, including this. This measure is in the bill to avoid that being published. I assume that is what that means. What does proposed subsection 16.5(4) mean?

**Ms. Fraser:** Even in our audits now, we have to be very careful. We receive copies of decisions but we must be careful about how we refer to those decisions in our audits. There is almost a code that we use to talk about decisions because we cannot talk about them openly because they are in confidence. We would still have them. If there was an audit going on and we felt it was important and relevant to that, we could make reference to it. However, we would have to be careful as to how we did that. Obviously, the government would certainly have comments on the way we were reflecting that decision. We are always careful about how we treat those kinds of decisions.

qu'en général les mandats sont plus courts, qu'il y a beaucoup de roulement. Bien des postes sont vacants et très peu sont pourvus. Beaucoup de questions ont été soulevées et elles se reflètent dans la politique. Je crois savoir que la plupart de ces amendements se reflètent ici dans le projet de loi C-2. Nous sommes à l'aise avec cela.

**Le sénateur Day :** On vous a demandé de faire des observations sur la création d'un poste d'administrateur de comptes. Le seul point que je tiens à soulever ici concerne les modifications à apporter à la Loi sur la gestion des finances publiques. À la page 189 du projet de loi C-2, je tiens à attirer votre attention sur une modification proposée à cette loi au paragraphe 16.5(4). C'est là qu'il y a différend entre le ministre et l'administrateur général ou le premier dirigeant. Le Conseil du Trésor reçoit une copie de leur différend, chacun décrivant ses préoccupations. Vous en recevrez une aussi. On y précise que la copie du document ou de la décision du Conseil du Trésor sera envoyée par écrit. La copie de la décision fournie à la vérificatrice générale du Canada est un document confidentiel. À quoi ça sert si vous ne pouvez pas l'utiliser? Pourquoi voudriez-vous avoir ici votre mot à dire?

**Mme Fraser :** D'abord, normalement, nous recevons toutes les décisions du Conseil du Trésor. Lorsque ce processus a été examiné, il a été question d'utiliser le modèle de la Grande-Bretagne où le différend est soumis au vérificateur général et au contrôleur.

**Le sénateur Day :** N'est-il pas rendu public?

**Mme Fraser :** Il peut ensuite être transmis au comité des comptes publics.

**Le président :** La lettre de protestation est alors rendue publique.

**Le sénateur Stratton :** La lettre est envoyée à un fonctionnaire qui la rend publique.

**Le sénateur Day :** Dans votre cas, vous dites que vous obtenez tout du Conseil du Trésor.

**Mme Fraser :** Oui, actuellement, nous recevons les décisions du Conseil du Trésor.

**Le sénateur Day :** Règle générale, vous obtenez tout, y compris ceci. Cette mesure est inscrite dans le projet de loi pour éviter qu'elle soit rendue publique. Je suppose que c'est ce que ça veut dire. Que vise l'amendement proposé au paragraphe 16.5(4)?

**Mme Fraser :** Même dans nos vérifications aujourd'hui, nous devons être très prudents. Nous recevons des copies de décisions, mais il faut faire attention quant à la façon dont nous y faisons référence dans nos vérifications. Nous utilisons pratiquement un code pour parler des décisions parce qu'on ne peut pas en parler ouvertement, car ce sont des documents confidentiels. Nous les recevons quand même. S'il y avait une vérification en cours et que nous estimions qu'elle était importante et pertinente, nous pourrions faire référence à cette décision. Cependant, il faut faire bien attention à notre façon de procéder. De toute évidence, le gouvernement aurait certainement des commentaires à faire sur la façon dont nous refléterions cette décision. Il faut toujours faire attention à notre façon de traiter ce genre de décisions.

**Senator Day:** Is that what it means?

**Ms. Fraser:** For example, we cannot publish "decision made by Treasury Board on such and such a date." We cannot do that.

**Senator Day:** It says that it is a confidence of the Queen's Privy Council for Canada.

**Mr. Wiersema:** All TB decisions have that label.

**Ms. Fraser:** It is for any act of Parliament.

**Senator Day:** It must have a meaning and you will find that out.

**Ms. Fraser:** It is a cabinet confidence.

**Senator Day:** You cannot produce it, then?

**Ms. Fraser:** We would not produce it, no.

**Mr. Wiersema:** We can still ask a lot of questions.

**Senator Day:** Presumably, that is why you get it in the first place.

The deputy head or chief executive officer of a department is responsible for ensuring an internal audit capacity appropriate for the needs of the department.

That is proposed section 16.1, page 187. "Appropriate for the needs of the department." How do you audit that?

**Ms. Fraser:** It is a question of what have they done. If it is a very large department, one would expect to have an actual internal audit shop in place with people there assigned to it. It could be through a risk analysis based on the number of people. One of the things raised in this audit of internal audit departments was that there should be analysis done of the capacity required in the departments. If it is a very small department, for example, even an officer of Parliament, you may not even have a full-time internal auditor because the departments are small. In many cases, you might even contract out much of the work to be done. It would depend on the size and complexity of the department.

**Senator Day:** Would you set up guidelines or have discussions with various departments?

**Ms. Fraser:** We would expect that the Comptroller General and his centre for internal audit would work on that and we would have discussions.

**Senator Day:** The Comptroller General and that whole concept have already been established, so, as in other practices like your voluntary disclosure and meeting the terms of the Access to Information Act, we are going from a practice to something that is statutory, but there is not a lot of change. It is just now statutory as opposed to a practice.

**Le sénateur Day :** C'est ce que cela veut dire?

**Mme Fraser :** Par exemple, nous ne pouvons pas indiquer « Décision rendue par le Conseil du Trésor à telle ou telle date ». Nous ne pouvons pas.

**Le sénateur Day :** On dit que c'est un document confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

**M. Wiersema :** Toutes les décisions du Conseil du Trésor sont ainsi libellées.

**Mme Fraser :** Elles sont utilisées pour une loi du Parlement.

**Le sénateur Day :** Elles doivent avoir une importance et vous allez le découvrir.

**Mme Fraser :** C'est un document confidentiel du Cabinet.

**Le sénateur Day :** Vous ne pouvez pas le produire alors?

**Mme Fraser :** Nous ne le produirions pas, non.

**M. Wiersema :** Nous pouvons quand même poser beaucoup de questions.

**Le sénateur Day :** On suppose que c'est pourquoi vous l'obtenez d'abord.

L'administrateur général ou le premier dirigeant d'un ministère doit s'assurer que la capacité de vérification interne est appropriée pour répondre aux besoins du ministère.

C'est ce qui est proposé à l'article 16.1, page 187. « Propre aux besoins du ministère ». Comment vérifiez-vous cela?

**Mme Fraser :** Cela dépend de ce qu'ils ont fait. S'il s'agit d'un gros ministère, on s'attend à voir un groupe de vérification interne en place avec du personnel qui lui est assigné. On pourrait faire une analyse du risque en fonction du nombre de personnes. L'une des choses soulevées dans cette vérification des services de vérification interne, c'est qu'on devrait faire une analyse de la capacité des ministères. Si c'est un très petit ministère, par exemple, même un mandataire du Parlement, on n'aura peut-être pas de poste de vérificateur interne à plein temps parce que les ministères sont petits. Dans bien des cas, on peut même confier une bonne partie du travail à l'extérieur. Cela dépend de la taille et de la complexité du ministère.

**Le sénateur Day :** Est-ce que vous établiriez des lignes directrices ou tiendriez des discussions avec divers ministères?

**Mme Fraser :** On s'attend à ce que le contrôleur général et son centre de vérification interne travaillent à cela et nous aurions des discussions.

**Le sénateur Day :** Le contrôleur général et toute cette notion ont déjà été établis, donc, comme dans d'autres pratiques comme votre divulgation volontaire et le respect du libellé de la Loi sur l'accès à l'information, nous passons d'une pratique à une chose qui est réglementaire, mais il n'y a pas beaucoup de changement. Ce que ça fait maintenant, c'est que c'est simplement prévu dans une loi au lieu d'être une pratique.



**Ms. Fraser:** Much of this is codifying policy. I do not know that I would go so far as to say there will be no change, because I am not sure how well it is being implemented currently and respected throughout the system. Once it becomes legislation, perhaps there is more attention paid to it.

**Senator Day:** Page 118 deals with the Access to Information Act. You are now under proposed section 16.1, and you say you do not mind being "statutorized?"

**Ms. Fraser:** Not at all.

**Senator Day:** You do not mind coming under this act?

**Ms. Fraser:** No.

**Senator Day:** You might be aware that the Public Service Commission has also asked to be included in this proposed section. There is an exception in proposed section 16.1(2) that softens this a little bit. Section 16.1 says, "shall refuse" — not "may," but "shall refuse" — and 16.1(2) says "shall not" refuse. Only certain officers are under 16.1(2), including (c) and (d), namely, the Information Commissioner and the Privacy Commissioner. How would you feel if we made you an exception and put the Auditor General into 16.1(2)? Would you be able to live with that?

**Ms. Fraser:** I believe proposed section 16.1(2) provides an exclusion to access to information up until the time of the completion of an audit.

**Senator Day:** That is right, "investigation or audit and all related proceedings, if any, are finally concluded." After that, the material will not be refused.

**Ms. Fraser:** The material will become available. I believe it should be for a longer term than that, not immediately after an audit is released, because we often go back to do follow-up audits. If we interview someone this summer on an audit and then report in November and the person's interview notes become accessible in December, I think that would affect our ability to audit.

**Senator Day:** Would the follow-up audit not be other proceedings in relation to the audit? Proposed section 16.1(2) says after all that is concluded.

**Ms. Fraser:** It still has to be long enough that interviews and things are a bit distanced. The people will still be in place. If someone gives us an interview and knows that within a few months it will all be public what they say, that will hamper our ability to do audits. I would not want to be under section 16.1(2).

**Senator Day:** No one does. It is 15 years, and then we send it over to the National Archives, and let them make the decision.

**Mme Fraser :** Une grande partie de cela consiste à obtenir une politique de codification. Je ne sais pas si j'irais jusqu'à dire qu'il n'y aura pas de changement, parce que je ne suis pas certaine dans quelle mesure une telle pratique est mise en œuvre actuellement et respectée dans tout le système. Une fois que cette pratique deviendrait loi, on y accorderait peut-être plus d'attention.

**Le sénateur Day :** La page 118 porte sur la Loi sur l'accès à l'information. Vous êtes maintenant à l'amendement proposé à l'article 16.1, et vous dites que vous n'avez pas d'objection à ce que le Bureau soit « réglementé »?

**Mme Fraser :** Pas du tout.

**Le sénateur Day :** Vous n'avez pas d'objection à être assujettie à cette loi?

**Mme Fraser :** Non.

**Le sénateur Day :** Vous savez peut-être que la Commission de la fonction publique a elle aussi demandé à être incluse dans cette disposition proposée. Il y a une exception au paragraphe 16.1(2) qui assouplit un peu les choses. L'article 16.1 dit « doit refuser » — non pas « peut », mais « doit refuser » — et au paragraphe 16.1(2) on dit « ne doit pas » refuser. Seuls certains mandataires sont assujettis au paragraphe 16.1(2), y compris c) et d), c'est-à-dire le commissaire à l'information et le commissaire à la protection de la vie privée. Que diriez-vous si nous faisons une exception et que nous incluons la vérificatrice générale au paragraphe 16.1(2)? Seriez-vous à l'aise avec cela?

**Mme Fraser :** Je crois que le paragraphe 16.1(2) proposé prévoit une exclusion pour l'accès à l'information jusqu'à la fin de la vérification.

**Le sénateur Day :** C'est exact, on dit « une fois que l'enquête ou la vérification ou toute instance afférente sont terminées ». Après, la communication du document ne sera pas refusée.

**Mme Fraser :** Le document deviendra disponible. Je crois que ce devrait être prévu pour un plus long délai, pas immédiatement après que la vérification est terminée, parce que nous retournons souvent pour faire des vérifications de suivi. Si nous interviewons quelqu'un cet été au sujet d'une vérification, que nous produisons notre rapport en novembre et que les notes d'entrevue de la personne sont rendues disponibles en décembre, je pense que cela nuirait à notre capacité de vérifier.

**Le sénateur Day :** Est-ce que la vérification de suivi ne constituerait pas d'autres procédures concernant la vérification? Le paragraphe 16.1(2) proposé dit après que tout est terminé.

**Mme Fraser :** Il faut que ce soit suffisamment long de sorte que les entrevues et les choses de ce genre soient un peu distancées. Les gens seront encore en place. Si quelqu'un nous donne une entrevue et sait que dans quelques mois tout ce qu'il dit sera public, cela viendra nuire à notre capacité de faire des vérifications. Je ne voudrais pas être assujettie au paragraphe 16.1(2).

**Le sénateur Day :** Personne ne le veut. On parle de 15 ans, ensuite on envoie le document aux Archives nationales et on leur laisse prendre les décisions.

**Ms. Fraser:** The National Archives makes the decision currently. If they judge it not to be of historical value, they destroy it.

**Senator Day:** Rather than “shall,” why not leave it in your discretion and say “may?” Why must it be mandatory?

**Ms. Fraser:** I am convinced that there is no auditor that will release working papers. It is a common practice among auditors. If you look at all the professional auditing associations, protection of working papers and confidentiality of working papers is absolutely important. We need to provide that kind of assurance to people that we are interviewing and the people who are conducting our audits.

**Senator Day:** At clause 150 of Bill C-2, at page 120, as Senator Joyal mentioned, that is “may refuse to disclose” internal audit material. Could you live with a “may” over here that would give you the discretion? Why does one have to be a “shall” — you shall not under any circumstances divulge material — and the other “may” — you may not divulge it? Is it up to you?

**Ms. Fraser:** I prefer the “shall.”

**Senator Day:** You do not want any discretion?

**Ms. Fraser:** Not on this one.

**Senator Day:** I have one other question. The internal audit is at clause 237 page 180. The internal audit for the Comptroller General’s activity for all departments is coordinated under the Treasury Board except, it seems, for the Canada Revenue Agency. Is there a reason for that? Clause 237 puts the internal audit of the agency under the control of the Canada Revenue Agency, whereas, at clause 258, all other internal audit activities are coordinated under Treasury Board. Can you explain why?

**Ms. Fraser:** I am not aware of this, so I do not know what it means, unless it has something to do with taxpayer information. There is confidentiality to taxpayer information. In fact, we have an interesting protocol with CRA in order to have access to that information. We must respect specific rules. Maybe it is not to give wider circulation to that. However, I do not know for sure.

**Senator Day:** Our chairman is keeping a list of questions that should be asked of ministers in due course, and perhaps we will put that on the list.

The provisions with respect to procurement auditor in this bill seem to suggest we will create this office and then

**Mme Fraser :** Les Archives nationales prennent ce genre de décisions actuellement. Si elles jugent que le document n’a pas de valeur historique, elles le détruisent.

**Le sénateur Day :** Plutôt que de dire « doit », pourquoi ne pas laisser ça à votre discrétion et dire « pourrait ». Pourquoi est-ce que ça doit être obligatoire?

**Mme Fraser :** Je suis convaincue qu’aucun vérificateur ne rendra publics ces documents de travail. C’est pratique courante chez les vérificateurs. Si vous regardez toutes les associations de vérificateurs professionnels, la protection des documents de travail et la confidentialité de ces mêmes documents sont absolument importantes. Il nous faut fournir ce genre d’assurance aux personnes que nous interviewons et aux personnes qui mènent nos vérifications.

**Le sénateur Day :** À l’article 150 du projet de loi C-2, page 120, comme le sénateur Joyal l’a mentionné, on dit « peut refuser de divulguer » un document de vérification interne. Êtes-vous capable de vivre avec le « peut » ici qui vous donnerait le pouvoir de discrétion? Pourquoi devrions-nous avoir un « doit » — vous ne devez pas, dans quelque circonstance que ce soit, divulguer des documents — et l’autre « pourrait » — vous ne pouvez pas les divulguer? C’est à vous d’en décider?

**Mme Fraser :** Je préfère « doit ».

**Le sénateur Day :** Vous ne voulez pas de pouvoir discrétionnaire?

**Mme Fraser :** Pas pour cela.

**Le sénateur Day :** J’ai une autre question. Il est question de la vérification interne à l’article 237, page 180. Les fonctions de vérification interne du contrôleur général sont coordonnées par le Conseil du Trésor pour tous les ministères sauf, semble-t-il, pour l’Agence du revenu du Canada. Y a-t-il une raison pour cela? L’article 237 place la vérification interne sous le contrôle de l’Agence du revenu du Canada, tandis qu’à l’article 258, on dit que toutes les autres activités de vérification interne sont coordonnées par le Conseil du Trésor. Pouvez-vous expliquer pourquoi?

**Mme Fraser :** Je ne suis pas au courant de cela et je n’en connais donc pas la raison, à moins que cela ait quelque chose à voir avec les renseignements sur les contribuables, qui sont confidentiels. En fait, nous avons un protocole intéressant avec l’ARC pour avoir accès à cette information. Nous devons respecter des règles précises. Peut-être que l’on voulait éviter une diffusion plus large de ces renseignements. Mais je n’en suis pas certaine.

**Le sénateur Day :** Notre président tient à jour une liste de questions qu’il faudrait poser aux ministres en temps voulu, et peut-être ajoutera-t-on celle-ci à la liste.

Les dispositions de ce projet de loi sur le vérificateur de l’approvisionnement semblent indiquer que nous allons créer ce



Governor-in-Council can create rules as to how the procurement auditor can operate and what the procurement auditor will do. What discussions if any have you had in relation to the role of this procurement auditor, and will this reduce some of the work that you would otherwise be doing?

**Ms. Fraser:** We have had almost no discussions on this — very limited discussions. Depending on the role that the procurement auditor would play, if it is a quality assurance role on procurement in government and we are satisfied with the procedures that that auditor conducts, we could rely on the work of the auditor. We would not duplicate work, much as we already do with internal auditors. If internal auditors have done work, we will not necessarily go in and redo it. Depending on the roles and the functions and obviously the operations of that auditor, we might rely on the reports, but we do not do contracting or procurement audits every year. Therefore, I am not sure that this would have much impact on us.

**Senator Day:** You do some.

**Ms. Fraser:** We do do some, yes.

**Senator Day:** If there is to be a procurement auditor who is a quasi-officer of Parliament, will some of the 600 people who work for you move over from your department?

**Ms. Fraser:** I certainly hope not.

**Senator Day:** On page 204 of Bill C-2, there is an amendment to the Department of Public Works and Government Service Act. It is clause 306 of the bill and proposed section 22.1(4).

The Procurement Auditor shall also perform any other duty or function respecting the practice of departments for acquiring materiel and services that may be assigned to the Procurement Auditor by order of Governor in Council or the Minister.

Is that not the practice of how a department acts with respect to the acquisition of goods or services? That is part of what you do.

**Ms. Fraser:** It is, and we will have to see how that procurement auditor defines his or her role. We will certainly try to minimize duplication. I cannot respond much more than that until the program is actually in place.

**Senator Day:** We will deal with this more tomorrow, but I take the opportunity to talk to you about it because it seems that we are being asked to pass something where we have no idea what this person will do, and I now I know that you are in the same position.

poste, après quoi le gouverneur en conseil pourra créer des règles régissant le fonctionnement et les activités du vérificateur de l'approvisionnement. Quelles discussions avez-vous eues, le cas échéant, au sujet du rôle de ce vérificateur de l'approvisionnement, et la création de ce poste va-t-elle réduire votre charge de travail?

**Mme Fraser :** Nous n'avons eu presque aucune discussion là-dessus — enfin, des discussions très limitées. Tout dépendra du rôle que jouera le vérificateur de l'environnement. Si c'est un rôle d'assurance de la qualité pour l'approvisionnement du gouvernement et si nous sommes satisfaits des procédures appliquées par ce vérificateur, nous pourrions nous fier à ses conclusions. Nous éviterons de faire double emploi, comme nous le faisons déjà pour les vérificateurs internes. Si des vérificateurs internes ont fait du travail, nous n'allons pas nécessairement intervenir et tout refaire. Selon les rôles et les fonctions et évidemment la manière de fonctionner de ce vérificateur, nous pourrions nous fier à ses rapports, mais nous ne faisons pas de vérification des marchés ou des acquisitions chaque année. Par conséquent, je ne suis pas certaine que cela aurait tellement de répercussions pour nous.

**Le sénateur Day :** Vous en faites à l'occasion.

**Mme Fraser :** Nous en faisons, oui.

**Le sénateur Day :** S'il doit y avoir un vérificateur de l'approvisionnement qui est quasiment un haut fonctionnaire du Parlement, est-ce qu'une partie des 600 personnes qui travaillent pour vous quitteront votre bureau pour aller travailler pour le nouveau service?

**Mme Fraser :** J'espère assurément que non.

**Le sénateur Day :** À la page 204 du projet de loi C-2, on apporte une modification à la Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux. C'est l'article 306 du projet de loi, plus précisément le paragraphe proposé 22.1(4).

Il [le vérificateur de l'approvisionnement] exerce aussi toute autre fonction que le gouverneur en conseil ou le ministre peut lui attribuer par décret ou arrêté, selon le cas, à l'égard des pratiques d'acquisition de matériel et de services des ministères.

N'examinez-vous pas les pratiques des ministères pour l'acquisition de matériel et de services? Cela fait partie de vos fonctions.

**Mme Fraser :** En effet, et nous devons voir comment le vérificateur de l'approvisionnement va définir son rôle. Nous allons certainement tenter de réduire au minimum le dédoublement des tâches. Je ne peux pas vous en dire tellement plus tant que le programme ne sera pas en place.

**Le sénateur Day :** Nous reviendrons plus en détail là-dessus demain, mais je saisis l'occasion pour vous en parler parce qu'il semble que l'on nous demande d'adopter un projet alors que nous n'avons aucune idée de ce que cette personne fera, et je sais maintenant que vous êtes dans la même situation.

**Senator Joyal:** Ms. Fraser, are you aware whether the Auditor General in Great Britain has the same privilege this bill would give you in clause 150, which amends section 22 of your act? You can find it on page 120 of the bill.

**Ms. Fraser:** The Comptroller and Auditor General of Great Britain are not subject to access to information. I believe the legislation is changing and they will be for their non-audit information. I am afraid I do not know about internal audit. We can find out quite easily if you would like.

**Senator Joyal:** I am not talking about access to information. I am talking here about privileges, which is a totally different set of issues. I want to discuss the clause at page 202 of the bill, which deals with your immunity.

**Ms. Fraser:** I will ask Mr. Ste-Marie to respond.

**Senator Joyal:** I want to return to this clause but it raises an important constitutional issue.

**The Chairman:** Mr. Ste-Marie is prepared to comment.

**Jean Ste-Marie, Assistant Auditor General, Office of the Auditor General of Canada:** I believe it is on page 202 of the bill, clause 305 proposed section 18. My recollection is that this parallels the U.K. I do not have the bill before me, unfortunately, but I can follow up if that is the senator's wish.

**The Chairman:** Write a letter to the clerk, please.

**Senator Joyal:** May I explain my point? It is a constitutional issue. You are claiming in this bill that we will give you immunities and privileges that go beyond the immunities and privileges of parliamentarians. The way the privileges of parliamentarians under section 18 of the Constitution have been interpreted by the Supreme Court in the *Vaid* case, establishes that the privileges of parliamentarians, especially related to freedom of speech, have to be interpreted in a very limited context. In this proposed section, we are granting you privileges not only about what you say but also about documentation and conversations or investigations with other people. Therefore, it goes beyond what members of Parliament or senators have under the Constitution. We cannot establish more privileges than we have. We can extend our privileges as parliamentarians to agents of Parliament but we cannot give to agents of Parliament more privileges than we have ourselves as parliamentarians, because they are derogation to common law. Section 18 of Constitution is very clear, as has been interpreted by the court. I doubt that we can grant you that much privilege.

Maybe it was not an issue you have canvassed because it is a constitutional issue that pertains to the rights of Parliament. I

**Le sénateur Joyal :** Madame Fraser, savez-vous si le vérificateur général en Grande-Bretagne a le même privilège que ce projet de loi vous confèrera à l'article 150, qui modifie l'article 22 de votre loi habilitante? Cela se trouve à la page 120 du projet de loi.

**Mme Fraser :** Le contrôleur général et le vérificateur général de Grande-Bretagne ne sont pas assujettis à l'accès à l'information. Je crois qu'on va changer la loi et qu'ils le seront pour les renseignements qui ne relèvent pas de la vérification. Je ne sais pas ce qu'il en est de la vérification interne, je le crains. Nous pouvons nous informer très facilement, si vous le voulez.

**Le sénateur Joyal :** Je ne parle pas de l'accès à l'information. Je parle ici des privilèges, ce qui est complètement différent. Je veux discuter de l'article qui se trouve à la page 202 du projet de loi et qui traite de votre immunité.

**Mme Fraser :** Je vais demander à M. Ste-Marie de répondre.

**Le sénateur Joyal :** Je veux revenir à cet article, mais il soulève une importante question d'ordre constitutionnel.

**Le président :** M. Ste-Marie est disposé à répondre.

**Jean Ste-Marie, vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada :** Je crois que cela se trouve à la page 202 du projet de loi, à l'article 305 où l'on propose l'article 18 de la loi. Si je me rappelle bien, cette disposition correspond à la situation au Royaume-Uni. Je n'ai pas le projet de loi sous les yeux, malheureusement, mais je peux faire un suivi si le sénateur le souhaite.

**Le président :** Veuillez écrire une lettre au greffier.

**Le sénateur Joyal :** Pourrais-je expliquer où je veux en venir? C'est une question constitutionnelle. Dans ce projet de loi, vous réclamez que l'on vous accorde une immunité et des privilèges qui vont au-delà de l'immunité et des privilèges des parlementaires. Les privilèges des parlementaires conférés par l'article 18 de la Constitution ont fait l'objet d'une décision de la Cour suprême dans l'affaire *Vaid*, et la cour a établi que ces privilèges, surtout en ce qui a trait à la liberté de parole, doivent être interprétés dans un contexte très limité. Dans la disposition proposée, nous vous accorderions des privilèges non seulement au sujet de ce que vous dites, mais aussi de la documentation, des conversations avec d'autres personnes ou des enquêtes. Par conséquent, cela va plus loin que les privilèges dont les députés au Parlement ou les sénateurs jouissent aux termes de la Constitution. Nous ne pouvons pas créer des privilèges plus étendus que ceux que nous possédons. Nous pouvons accorder nos privilèges de parlementaires aux mandataires du Parlement, mais nous ne pouvons pas donner à ces derniers des privilèges plus étendus que ceux que nous avons nous-mêmes à titre de parlementaires, parce que ce sont des dérogations à la common law. L'article 18 de la Constitution est très clair, selon l'interprétation qui en a été donnée par la cour. Je doute que nous puissions vous accorder des privilèges aussi étendus.

C'est une question que vous n'avez peut-être pas explorée parce qu'elle est d'ordre constitutionnel et touche aux droits du



understand you are not ready to answer this, but it is a serious issue as it raises the constitutionality of that clause of the bill.

**Ms. Fraser:** Obviously, I am not an expert in this area. The Department of Justice would have reviewed all of this. These are the same clauses that currently exist for other agents of Parliament. This is not something new. I take your point.

**Senator Joyal:** With great respect — and do not want to interrupt — it is a difference between civil and criminal immunity and privileges related to the freedom of speech. Those are two different sets of immunities. You are right that the immunities, to which you refer, the criminal and civil immunities, exist across the board, but this is not a parliamentary privilege. The freedom of speech that is extended to you by proposed section 18.2(2) is another kind of immunity.

**Ms. Fraser:** I take your point. That is an issue the committee may wish to follow up, but I am saying that is currently granted to other agents of Parliament. This is not new for us. There may be an issue with it and there maybe an issue more broadly, but, for example, the text of the Access to Information Act is exactly the same as in here.

**Senator Joyal:** We may then have to review it constitutionally because we are limited to extending privileges to the ones that exist in Great Britain, which is clearly the letter and the law of the Constitution as has been recently interpreted. We can grant privileges to you and to officers of Parliament, but we cannot give you more than we enjoy ourselves.

**Ms. Fraser:** I would suggest that is something to take up with the Department of Justice.

**The Chairman:** Exactly. You are the Auditor General, not a constitutional expert or a lawyer. We understand that.

**Senator Joyal:** I do not want to embarrass you or the officer because I know it is a constitutional issue, but since we have been investigating that issue recently in relation to the case to which I referred you, this is of course an important issue.

**Ms. Fraser:** I can ask Mr. Ste-Marie to follow up as well with the Department of Justice.

**Senator Day:** If they are to determine this in discussions with the Department of Justice, could we have the results of their determination?

**The Chairman:** The Minister of Justice will be coming back to this committee. That is a question you can put directly to the minister.

**Senator Day:** It will be easier to ask him if I have his comment beforehand.

Parlement. Je comprends que vous ne soyez pas prête à répondre à cette question, mais c'est une affaire sérieuse car c'est la constitutionnalité de cette disposition du projet de loi qui est en cause.

**Mme Fraser :** Je ne suis évidemment pas experte en la matière. Le ministère de la Justice aura passé tout cela en revue. Ce sont les mêmes dispositions qui existent actuellement pour d'autres mandataires du Parlement. Ce n'est pas quelque chose de nouveau. Mais je comprends votre point de vue.

**Le sénateur Joyal :** Avec tout le respect que je vous dois — je ne veux pas vous interrompre —, il y a une différence entre l'immunité au civil et au criminel et les privilèges associés à la liberté de parole. Ce sont deux immunités différentes. Vous avez raison de dire que l'immunité à laquelle vous faites allusion, au criminel et au civil, sont généralisées, mais ce n'est pas un privilège parlementaire. La liberté de parole qui vous est accordée par le paragraphe proposé 18.2(2) est une immunité d'un autre ordre.

**Mme Fraser :** Je comprends votre argument. C'est un point que le comité voudra peut-être approfondir, mais je dis que cela est actuellement accordé à d'autres mandataires du Parlement. Ce n'est pas nouveau pour nous. L'affaire pose peut-être problème et peut-être le problème est-il plus étendu, mais le texte de la Loi sur l'accès à l'information, par exemple, est exactement le même que celui que nous avons ici.

**Le sénateur Joyal :** Dans ce cas, nous devons peut-être en examiner la constitutionnalité parce que les privilèges que nous pouvons octroyer sont limités à ceux qui existent en Grande-Bretagne, ce qui correspond clairement à l'esprit et à la lettre de la Constitution telle qu'elle a été interprétée récemment. Nous pouvons vous accorder des privilèges, à vous et aux hauts fonctionnaires du Parlement, mais nous ne pouvons pas vous en donner plus que ceux que nous avons nous-mêmes.

**Mme Fraser :** Je suggère que vous abordiez la question avec les représentants du ministère de la Justice.

**Le président :** Exactement. Vous êtes la vérificatrice générale, pas constitutionnaliste ni avocate. Nous le comprenons.

**Le sénateur Joyal :** Je ne veux pas vous mettre dans l'embarras, ni votre collaborateur, parce que je sais que c'est une question constitutionnelle, mais comme nous nous sommes penchés sur cette question récemment dans le cadre de l'affaire que j'ai citée, il s'agit bien sûr d'une affaire importante.

**Mme Fraser :** Je peux demander à M. Ste-Marie d'en parler lui aussi au ministère de la Justice.

**Le sénateur Day :** Si l'on devait en arriver à une conclusion après discussion avec le ministère de la Justice, pourrions-nous être mis au courant de la décision?

**Le président :** Le ministre de la Justice reviendra témoigner devant notre comité. C'est une question que vous pourrez poser directement au ministre.

**Le sénateur Day :** Ce sera plus facile de lui poser la question si je connais son point de vue à l'avance.

**Senator Stratton:** Normally, at the end of a session like this I do a summary on questions that need to be answered, if I can answer them, with respect to certain aspects. However, Ms. Fraser, you have answered all the questions exceptionally well. Thank you for that. The Canadian people really owe you a debt of gratitude for your role and giving them value for money in what you do. Without that, we would not be sitting here. As a result of your investigations into the sponsorship scandal, we now have Bill C-2 before us. I am not asking for every Canadian to send you a bouquet of flowers, but perhaps a thank-you letter from each and every one of us for services you have rendered.

**Ms. Fraser:** Thank you, senator.

**The Chairman:** I would like to thank you very much for your candour and for your help in our understanding of this important piece of legislation for Canada.

Continuing with our theme of audit powers, I am pleased to welcome the Certified General Accountants Association of Canada. They are a self-regulating professional association of 68,000 students and certified general accountants.

Welcome.

[Translation]

I know that the Commission has followed closely the proceedings of this committee. I want to thank you for being here. Without further ado, I yield the floor to you, and after your remarks, we will have a period of questions and discussions that, I am sure, will be quite useful to members of the committee.

**Carole Presseault, Vice-President, Government and Regulatory Affairs, Certified General Accountants Association of Canada:** We have some preliminary remarks. We have circulated copies of our brief. On behalf of the Certified General Accountants Association of Canada and our members, I wish to thank you for this opportunity to appear before you and give voice to our thoughts and concerns on Bill C-2. I understand that this committee has already undertaken a full review of the bill. You can expect long sitting hours in order to achieve this considerable task and if we can contribute in any way whatsoever to your deliberations, we would be quite pleased to do so.

[English]

The genesis of Bill C-2 is a crisis of confidence that goes well beyond the purview of this government, Parliament, and indeed Canada's borders. This morning, as we turned the pages of our morning newspapers, we read about accountants, CFOs and CEOs being jailed. This was a sad reminder of what happened a few years ago, the scourge of scandal within the private sector. As a professional association, we take these issues very seriously. We are starting to come to grips with the number of initiatives we

**Le sénateur Stratton :** Normalement, à la fin d'une séance comme celle-ci, je fais un résumé des questions auxquelles il faut répondre afin de voir s'il y a des points que je peux tirer au clair. Cependant, madame Fraser, vous avez répondu à toutes les questions de façon exceptionnelle. Je vous en remercie. Les Canadiens ont vraiment une dette de reconnaissance envers vous pour votre rôle et parce que vous leur en donnez vraiment pour leur argent. Si ce n'était de votre travail, nous ne serions pas en train de siéger. C'est à la suite de vos enquêtes dans le scandale des commandites que nous sommes maintenant saisis du projet de loi C-2. Je ne demande pas à tous les Canadiens de vous envoyer un bouquet de fleurs, mais peut-être méritez-vous une lettre de remerciements de tous et chacun d'entre nous pour les services que vous avez rendus.

**Mme Fraser :** Merci, sénateur.

**Le président :** Je vous remercie beaucoup pour votre franchise et l'aide que vous nous avez apportée dans la compréhension de cette importante mesure législative pour le Canada.

Nous poursuivons sur le même thème des pouvoirs de vérification et j'ai le plaisir d'accueillir l'Association des comptables généraux accrédités du Canada. Il s'agit d'une association professionnelle autoréglémentée qui regroupe 68 000 étudiants et comptables généraux accrédités.

Je vous souhaite la bienvenue.

[Français]

Je sais que la Commission a suivi de près les travaux du comité. Je tiens à vous remercier de votre présence. Sans plus tarder, je vous cède la parole, après quoi nous passerons à la période des questions et aux discussions qui, j'en suis sûr, seront très utiles pour les membres du comité.

**Carole Presseault, vice-présidente, Affaires gouvernementales et réglementaires, Association des comptables généraux accrédités du Canada :** Nous avons quelques remarques liminaires à faire. Nous avons distribué des exemplaires les décrivant. Au nom de l'Association des comptables généraux accrédités du Canada et de ses membres, je vous remercie sincèrement de l'occasion de vous faire part de nos réflexions et de nos préoccupations au sujet du projet de loi C-2. Je crois comprendre que le comité a déjà entrepris un examen très approfondi du projet de loi. Vous avez devant vous des séances longues et une tâche considérable, alors si nous pouvons contribuer de quelque façon que ce soit aux délibérations cela nous fera bien plaisir.

[Traduction]

L'élaboration du projet de loi C-2 résulte d'une crise de confiance qui s'étend bien au-delà du ressort du gouvernement et du Parlement et, à vrai dire, bien au-delà des frontières du Canada. Nous avons pu lire ce matin en feuilletant les journaux que l'on mettait en prison des comptables, des directeurs financiers et des PDG. Cela nous a rappelé les scandales qui, il y a quelques années, ont laissé leur triste marque dans le secteur privé. À titre d'association professionnelle, nous prenons ces



must take. These problems hit very close to home. The crisis of confidence is a direct result of the perceived absence of ethics among our corporate, political and bureaucratic elites.

The important questions are how it has come to this; what, if anything, has changed; and what we can learn. The topic before you, of course, is what measures Canada should adopt to avoid a recurrence.

There is a cure for fraud and scandal, and it lies in transparency and accountability. To that end, we applaud the government and this Parliament for efforts to address the shortfall in how government performs and is seen to perform by its shareholders — Canadians. There is nothing new about principles, ethics and responsibility and the role they deserve to play in decision making. Nonetheless, the taint of latter-day scandals affects us all, and if our trust and pride in our public institutions is to be restored, the time for clear remedial action is now.

Canadians are watching closely and will reserve judgment until they have seen evidence of constructive and effective change.

*[Translation]*

While we all hope the legislation before us will help prevent many of the wrongs of the past from being repeated, rules and regulations are no substitute for ethical behaviour. The Auditor General has said as much on several occasions; to paraphrase her, there is no shortage of rules, merely a failure to follow them.

Ironically, we appear before you today in defense of a cautionary approach to rule making. After all, accountants are predisposed to rules and structure. We are number crunchers, financial analysts, chief financial officers, auditors, business leaders. We are the people others turn to for guidance on how to follow the rules governing capital, assets, profits and losses. In that connection, the accountancy profession bears an enormous burden of public trust and responsibility — a burden we shoulder willingly. It is, after all, our stock-in-trade. But we need to remind ourselves that rules for their own sake won't likely achieve the outcomes for which we all strive.

The challenge before this Parliament and this committee is to ensure that we are able to achieve the right balance between rules, ethics and sound governance. Canada wants and needs a federal accountability act that works, but not just at any cost.

questions très au sérieux. Nous commençons à cerner les initiatives que nous devons prendre. Ces problèmes nous ont touchés de très près. La crise de confiance découle directement du manque d'éthique que perçoit la population chez les élites des milieux des affaires, de la politique et de la bureaucratie.

Les questions qu'il faut se poser sont : comment en sommes-nous arrivés là; est-ce que quelque chose a changé; et quelle leçon pouvons-nous en tirer. La question qui vous occupe est bien sûr de savoir quelles mesures le Canada devrait prendre pour empêcher que cela se reproduise.

Il existe un remède contre les fraudes et les scandales, et ce remède se trouve dans la transparence et la reddition de comptes. C'est pourquoi nous applaudissons les efforts que déploient le gouvernement et le Parlement pour corriger les lacunes dans la performance réelle du gouvernement et dans sa performance aux yeux de ses actionnaires, c'est-à-dire les Canadiens et les Canadiennes. Le sens des principes, des responsabilités et de l'éthique, tout comme le rôle que ces valeurs doivent jouer dans le processus décisionnel, n'ont rien de nouveau. Néanmoins, nous sommes tous touchés par la souillure des récents scandales et si nous voulons que nos institutions publiques nous inspirent de nouveau confiance et fierté, c'est le moment ou jamais de prendre des mesures correctives claires.

Les Canadiens s'intéressent de près à la situation et ne se laisseront convaincre que lorsqu'ils auront des preuves de l'adoption de changements constructifs et efficaces.

*[Français]*

Bien que nous ayons tous espoir que ce projet de loi permettra d'éviter la répétition des abus du passé, les règlements ne peuvent pas remplacer un comportement éthique. La vérificatrice générale l'a d'ailleurs fait remarquer à plusieurs reprises en disant que le problème ne résidait pas dans un manque de règles mais dans un manque de respect des règles.

Ironiquement, nous nous présentons devant vous pour prêcher la prudence en matière de réglementation. Après tout, les comptables ont une prédilection pour les règles et la structure. Ils sont des experts en données, des analystes financiers, des directeurs financiers, des vérificateurs et des chefs d'entreprise. Ils sont ceux vers qui on se tourne pour savoir comment suivre les règles qui régissent le capital, les actifs, les profits et les pertes. À cet égard, la profession comptable porte un énorme fardeau, celui de la confiance du public et de la responsabilité envers le public, mais c'est un fardeau qu'elle porte volontiers puisque cela fait partie du métier. Nous devons toutefois nous rappeler qu'il ne suffit pas d'établir des règles pour arriver aux résultats que nous recherchons tous.

Le Parlement et le comité doivent veiller à ce qu'il y ait un juste équilibre entre les règles, l'éthique et une saine gouvernance. Le Canada veut se doter d'une loi fédérale efficace sur la responsabilité, une loi dont il a bien besoin, mais pas à n'importe quel prix.

*[English]*

We must be wary of well-intentioned initiatives that may stifle productivity and limit the ability to innovate. Everything comes at a cost, whether a direct cost or the cost of opportunities lost. Our financial community in the public sector needs to have the support and the resources to implement these changes.

I am tempted to draw a parallel between the bill before this committee and initiatives to strengthen public confidence in our capital markets. Five years after Enron's demise, questions are being asked about whether the pendulum has swung too far. Are the rules too costly to observe? Are they limiting growth and affecting productivity?

Academics and well-informed observers are questioning the potentially perverse effects of some of the proposed measures. Monitoring and control are essential components of public administration but should not be implemented in isolation.

We suggest that, when put to the test, Bill C-2's success or failure will hinge largely on the government's willingness to sow and nurture a new culture of accountability and individual collective responsibility, one that cuts across conventional bureaucratic and political lines. This requires cultivating and rewarding, not legislating and regulating. This requires learning and development.

In bringing forth Bill C-2 we believe that the government has got several critical elements right. We welcome the clarification of roles of deputy ministers and their assistant deputy ministers as accounting officers. While it may be redundant to state, we believe that such assignments will add necessary profile to a task that may sometimes be overlooked without interfering with the responsible minister's accountability to Parliament. Moreover, that clarification entrenches an internal expectation of financial consideration where policy and program considerations have typically been dominant.

We support the creation of independent external audit committees. Properly protected from undue operational influence and struck with external representation, objectivity is best preserved. We also believe that the access to information protection afforded to internal audit working papers is appropriate and will improve the internal audit process in departments and agencies.

We are pleased to see that while appropriate safeguards have been put in place to ensure that draft audit reports are protected, provision has also been made for the event that a final report is not delivered within two years.

*[Traduction]*

Nous devons faire attention que des initiatives bien intentionnées n'étouffent pas notre productivité et ne limitent pas notre capacité d'innover. Toute chose a un coût, qu'il soit direct ou indirect. Notre communauté financière dans le secteur public a besoin du soutien et des ressources nécessaires à la mise en oeuvre de ces changements.

Il est tentant d'établir le parallèle entre le projet de loi à l'étude et les initiatives prises pour raviver la confiance du public en nos marchés des capitaux. Cinq ans après la débâcle d'Enron, on se demande si les mesures correctives adoptées ne sont pas démesurées. L'observation des règles est-elle trop onéreuse? Ces règles constituent-elles une entrave à la croissance et à la productivité?

Les universitaires et les observateurs bien informés s'interrogent sur les possibles effets pervers de certaines des mesures proposées. La surveillance et le contrôle sont des éléments essentiels à l'administration publique, mais ils ne devraient pas être analysés isolément.

Il nous semble que, concrètement, la réussite ou l'échec du projet de loi C-2 dépendra en grande partie de la volonté du gouvernement de mettre en place et d'entretenir une nouvelle culture de reddition de comptes et de responsabilité individuelle et collective, une culture qui s'étendra à tous les échelons bureaucratiques et à tous les partis politiques. Il faudra pour cela cultiver de nouvelles habitudes et les récompenser, et non pas multiplier les lois et les règlements. Et il faudra privilégier l'apprentissage et le perfectionnement.

Nous croyons que le gouvernement propose dans le projet de loi C-2 plusieurs mesures judicieuses qui revêtent une importance critique. Ainsi, nous sommes heureux de voir que le rôle joué par les sous-ministres et sous-ministres adjoints en tant qu'administrateurs des comptes a été clarifié. Cela va peut-être sans dire, mais nous croyons que leurs responsabilités à cet égard donneront l'importance qu'il faut à des tâches qui, autrement, pourraient être négligées et ce, sans interférer avec l'obligation redditionnelle du ministre responsable envers le Parlement. Qui plus est, cela établira des attentes, à l'interne, à l'égard des activités financières, les considérations liées à la politique et au programme ayant jusqu'à présent été dominantes.

Nous appuyons la création de comités de vérification indépendants. L'objectivité est mieux protégée si elle est soustraite à l'influence excessive des impératifs de fonctionnement et s'il y a représentation externe. Nous estimons également que les mesures visant à protéger l'information des dossiers de vérification interne sont appropriées et qu'elles amélioreront le processus de vérification interne des ministères et organismes.

Nous constatons en outre avec plaisir que des mesures appropriées ont été adoptées pour protéger les rapports de vérification préliminaires et pour autoriser leur consultation si le rapport définitif n'est pas délivré dans les deux ans suivant le début de la vérification.



We believe that these measures, coupled with the Comptroller General's ability to conduct ongoing internal audit practice inspection by independent and qualified professionals, bolster the independence of the internal audit process and will help maintain the objectivity of the observations contained in the final internal report. In sum, these measures taken together can safeguard the integrity and effectiveness of the audit process.

We also applaud the broadening of the Auditor General's authority to follow the money. We agree with the new requirement for a five-year review of relevance and effectiveness of grants and contributions, a provision that we have recommended many times in federal budget hearings. We also think that parliamentarians will be well served by the new position of parliamentary budget officer.

These are many factors that contribute to sound financial management. Speaking for our members and future members, we agree with the Auditor General that a background in accounting is a beneficial attribute in championing financial management and control in departments. Our members can be found across government departments working in many roles. They know that their designation is serving them well. Officials seeking to strengthen their financial management acumen with a professional accounting designation will find the CGA program provides the knowledge, skills and leadership necessary to meet the challenges as set out in this legislation.

I realize that the session today is about auditing, but as a registered lobbyist I would be remiss not to say a few words about your subject of study for next week.

*[Translation]*

Clarity lies at the root of all good legislation and regulation. It ensures that each player in the system is made aware of what is expected of them. We believe that more enforceable legislation governing the conduct of lobbyists is a laudable objective. To this end, we lend our support to the Government Relations Institute of Canada, that you will be hearing in the next few weeks, and its call for stronger investigative and enforcement provisions. While the vast majority of lobbyists are fully compliant with the law, more and better enforcement provisions will serve to protect the majority from the tarnish caused by a misguided few and we think that is in everybody's interest.

We must, however, make sure that the legislation does not go too far regarding the registration of lobbyists; in this regard, we will be pleased to answer your questions and we have some proposals to submit to you if you are interested.

Nous croyons que ces mesures, jumelées à la capacité du contrôleur général de conduire des inspections et des évaluations continues des pratiques de vérification interne en faisant appel à des professionnels indépendants et qualifiés, amélioreront l'indépendance du processus de vérification interne et contribueront à l'objectivité des observations contenues dans les rapports finaux. En somme, ces mesures combinées protégeront l'intégrité et l'efficacité du processus de vérification.

Nous félicitons aussi le gouvernement d'avoir élargi le mandat du vérificateur général de manière qu'il soit autorisé à retracer l'utilisation des fonds. Nous approuvons l'introduction d'un examen quinquennal de l'utilité et de l'efficacité des programmes de subventions et de contributions, disposition qui correspond d'ailleurs à une recommandation que nous avons formulée à maintes reprises à l'occasion des audiences sur le budget fédéral. Nous estimons également que la création du poste de directeur parlementaire du budget sera un atout pour les parlementaires.

Nombreux sont les facteurs qui contribuent à une saine gestion financière. Au nom de nos membres et de nos futurs membres, nous sommes d'accord avec la vérificatrice générale pour dire qu'une formation en comptabilité est un atout de taille pour promouvoir la gestion et le contrôle financier dans les ministères. Nos membres travaillent dans tous les ministères et ils y exercent de nombreuses fonctions. Ils savent à quel point leur titre leur est utile. Les fonctionnaires qui désirent se perfectionner en gestion financière en acquérant un titre comptable professionnel constateront que le programme d'étude des CGA est en mesure de leur fournir les connaissances, les compétences et les qualités de commandement dont ils auront besoin pour relever les défis soulevés par ce projet de loi.

Je me rends compte que la séance d'aujourd'hui est consacrée à la vérification, mais à titre de lobbyiste enregistré, je m'en voudrais de ne pas dire quelques mots sur votre sujet d'étude de la semaine prochaine.

*[Français]*

Les lois et les règlements doivent être clairs afin d'être efficaces. Lorsque la réglementation est claire, toutes les personnes qui y sont assujetties savent ce qu'on attend d'elles. À notre avis, l'intensification de la force exécutoire des lois régissant la conduite des lobbyistes est un objectif louable. Dans cette optique, nous appuyons la position de l'Institut des relations gouvernementales, que vous entendrez au cours des prochaines semaines, quand ils réclament des dispositions plus rigoureuses en ce qui a trait aux enquêtes et à la force exécutoire. Bien que la grande majorité des lobbyistes se conforment entièrement à la loi, l'augmentation et l'amélioration des dispositions exécutoires protégeront cette majorité contre les abus de quelques lobbyistes mal avisés qui ternissent la réputation des autres. À notre avis, ces modifications seront avantageuses pour tout le monde.

On doit cependant s'assurer que les lois, et à cet égard il nous fera plaisir de répondre à vos questions, n'aillent pas trop loin dans l'enregistrement des lobbyistes et nous avons quelques propositions à vous soumettre si cela vous intéresse.

We all want what is right for Canada's future though we may, at times, disagree on how best to get there. Such is the agonizing beauty of democracy, but no one ever said it would be easy.

Mr. Chairman, my colleague Rock Lefebvre and myself will be pleased to answer questions put by senators.

[English]

**The Chairman:** Thank you very much for that; you have covered many points in this presentation. As you know, we were stressing auditing, but your comments on the Lobbyists Registration Act were interesting, and you may hear from some honourable senators on that.

**Senator Cowan:** Was your organization consulted in the course of the preparation of this bill in an informal or a formal way?

**Ms. Presseault:** I would consider it informal consultation. As you are well aware, the bill was written in a very short time span. We were consulted on a number of very specific matters. There was not a broad or widespread consultation. We were consulted on the issue of internal audit and we were able to weigh in on the development of the bill.

**Senator Cowan:** You mentioned in your presentation that you are generally pleased with what you see in the bill, but you do say that it could be improved. Our role is to examine this carefully, as we have been doing over the past weeks and will over the next little while. That is our purpose, too, to try to see in what ways the bill could be improved.

All of us share the same desire to see more openness, transparency and accountability, but we want to get it right. This is a huge bill that affects many sectors of the public service. You use the phrase "unintended consequence" in your presentation. We had heard previously of a number of unintended consequences.

You say you have no doubt that the bill can be improved. Can you give us some suggestions as to how it could be improved?

**Ms. Presseault:** I will just say some of the remarks I wanted to make regarding unintended consequences. I would use a specific example that is not in this bill, which is the drive for more transparency and accountability. There is a Senate bill now that, if adopted, would require government departments and agencies to table — I imagine in Parliament — quarterly financial statements. We have had some discussions and some consultation on this. That would be an unintended consequence of a drive for more transparency or accountability.

Nous voulons tous ce qu'il ya de mieux pour l'avenir du Canada, bien que nous ne nous entendions pas toujours sur les moyens à prendre. C'est bien là le concept de la démocratie dans toute sa beauté, un concept dont l'application n'est jamais simple.

Monsieur le président, il fera plaisir à mon collègue Rock Lefebvre et à moi-même de répondre aux questions des sénateurs.

[Traduction]

**Le président :** Merci beaucoup pour cet exposé, dans lequel vous avez abordé de nombreux points. Comme vous le savez, notre thème d'aujourd'hui est la vérification, mais vos observations sur la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes étaient intéressantes et vous aurez peut-être des questions à ce sujet.

**Le sénateur Cowan :** Votre organisation a-t-elle été consultée, officiellement ou autrement, pendant l'élaboration de ce projet de loi?

**Mme Presseault :** Je dirais qu'il s'agissait de consultations officieuses. Comme vous le savez bien, le projet de loi a été rédigé en un très bref laps de temps. Nous avons été consultés sur un certain nombre de points précis. Il n'y a pas eu de consultation générale ou étendue. On nous a consultés sur la vérification interne et nous avons pu ajouter notre grain de sel pendant l'élaboration du projet de loi.

**Le sénateur Cowan :** Vous avez dit dans votre exposé que, de manière générale, vous êtes satisfaits du projet de loi, mais vous dites quand même qu'il pourrait être amélioré. Notre rôle est justement de l'examiner minutieusement, comme nous l'avons fait au cours des dernières semaines et continueront encore de le faire pendant un certain temps. C'est notre objectif, à nous aussi, d'essayer de voir de quelle manière le projet de loi pourrait être amélioré.

Nous partageons tous le désir d'une plus grande ouverture, transparence et reddition de comptes, mais nous voulons bien faire les choses. C'est un projet de loi très volumineux qui touche de nombreux aspects de la fonction publique. Vous avez utilisé dans votre exposé l'expression « conséquence non intentionnelle ». On nous a déjà signalé un certain nombre de conséquences non intentionnelles.

Vous dites que vous n'avez aucun doute que le projet de loi peut être amélioré. Pouvez-vous nous faire des suggestions quant à la manière de l'améliorer?

**Mme Presseault :** Je vais me contenter de formuler les observations que je voulais faire au sujet des conséquences non intentionnelles. J'en donnerai un exemple précis qui ne se trouve pas dans ce projet de loi, à savoir la volonté d'imprimer une plus grande transparence et reddition de comptes. Le Sénat est actuellement saisi d'un projet de loi qui, s'il était adopté, exigerait que les ministères et organismes gouvernementaux déposent — je suppose que ce serait au Parlement — des états financiers trimestriels. Nous avons eu des discussions et des consultations à ce sujet. Ce serait là une conséquence non intentionnelle d'un exercice visant à renforcer la transparence ou la reddition de comptes.



When we were asked what we thought of the bill, I am sure the intention was quite honourable, but the reality is, what will it accomplish? That would be an unintended consequence.

The choices you have to make are very important. Specifically, in the bill, there are many details, and we have not seen or evaluated the implications of the new internal audit policy that came into effect in April. I would be interested to see that because we are already codifying the internal audit policy. What will be the implications of codifying that policy?

You know so well how difficult it is to change legislation once it has been enshrined. How well is our government doing? How accountable are they in appointing the independent audit committees? How is that going? Those are some of the questions we are posing.

We know from our members and the people we talk to that it is a slow process. We are talking about a change of culture rather than just codifying; again, that is a cultural change.

There is a big drive right now to strengthen financial management and internal audit expertise, but that is a very slow process, and not only within government. We are launching an executive program where we can help senior officers who do not have an accounting designation to obtain one, but it will take some time for that to happen. That is what we talk about.

**Senator Cowan:** You and others have made the point that here we are putting the ideas into legislative form, with all the clout that invokes, whereas policy is easier to change. On the one hand, if policy is not working, it is easier to change than legislation. On the other hand, perhaps people take legislation more seriously than simple policy. That is where the balance comes.

Considering the policies — such as the one you mentioned that was announced in April — now purporting to be embedded in legislation, do you have concerns about any particular part of that internal audit policy, which, if this bill were passed in its current form, would now be in legislative form?

**Ms. Presseault:** I do not think we have a problem with the internal audit policy as it is. To put it in the legislation, I think, is a philosophical approach. Some of us would prefer that more than others. Government policy is meant to be observed. Does it need the force of legislation? I think there are people more expert in that question.

**Rock Lefebvre, Vice-President, Research and Standards, Certified General Accountants Association of Canada:** Accountants, as you probably appreciate, are fairly linear in the way we work and think.

**Senator Cowan:** Lawyers would never say that about accountants, any more than accountants would ever say anything disparaging about lawyers.

Quand on nous a demandé ce que nous pensions du projet de loi, je suis certaine que l'intention était tout à fait honorable, mais en réalité, quel en sera le résultat net? Ce serait là une conséquence non intentionnelle.

Les choix que vous devez faire sont très importants. Plus précisément, le projet de loi fourmille de détails et nous n'avons pas vu ni évalué les répercussions de la nouvelle politique de vérification interne qui est entrée en vigueur en avril. J'aimerais en prendre connaissance parce que nous codifions déjà la politique de vérification interne. Quelles seront les conséquences de la codification de cette politique?

Vous savez pertinemment à quel point il est difficile de changer la loi une fois qu'elle est promulguée. Notre gouvernement fait-il bien les choses? Dans quelle mesure rend-il compte des nominations aux comités de vérification interne? Comment ça va dans ce dossier? Voilà certaines questions que nous posons.

Nous savons, d'après ce que nous en disent nos membres et les gens à qui nous en parlons, que c'est un lent processus. Il s'agit d'un changement de culture, pas simplement d'une codification; encore une fois, c'est un changement culturel.

On déploie actuellement beaucoup d'efforts pour renforcer les compétences en gestion financière et en vérification interne, mais c'est un processus très lent, et pas seulement au gouvernement. Nous lançons un programme destiné aux cadres supérieurs qui n'ont pas l'accréditation de comptable et qui veulent l'obtenir, mais cela prendra un certain temps. Voilà ce que nous faisons.

**Le sénateur Cowan :** Vous-même et d'autres témoins ont fait observer que nous inscrivons des idées dans des textes de loi qui sont d'un poids et d'une portée considérables, tandis qu'il est plus facile de changer des programmes et politiques. D'une part, si la politique ne fonctionne pas, elle est plus facile à changer que la loi. D'autre part, les gens prennent les lois plus au sérieux que de simples politiques. Il faut établir un juste équilibre.

Si l'on se penche sur les politiques — comme celle que vous avez évoquée et qui a été annoncée en avril — que l'on prétend maintenant inscrire dans la loi, avez-vous des inquiétudes au sujet d'un élément quelconque de cette politique de vérification interne, laquelle serait maintenant inscrite dans la loi, si ce projet de loi était adopté dans sa forme actuelle?

**Mme Presseault :** Je ne pense pas que nous ayons des objections à la politique de vérification interne dans sa forme actuelle. L'inscrire dans la loi, je crois que cela correspond à une approche philosophique. Certains parmi nous ont une préférence à cet égard, d'autres y sont moins favorables. Les politiques gouvernementales sont censées être observées. Faut-il qu'elles aient force de loi? Je pense qu'il y a des gens qui sont davantage experts en cette matière.

**Rock Lefebvre, vice-président, Recherche et normalisation, Association des comptables généraux accrédités du Canada :** Les comptables, comme vous le comprenez probablement, sont des gens plutôt linéaires dans leur manière de penser et de travailler.

**Le sénateur Cowan :** Les avocats ne diraient jamais cela des comptables; pas plus que les comptables ne dénigreraient jamais les avocats.

**Senator Joyal:** We have not heard the Canadian bar yet.

**Mr. Lefebvre:** There are certainly advantages to policy, in some instances. However, when we look at some of the considerations before the committee now with respect to independence of audit committees and the appointment of chief accounting officers, in my humble opinion, it needs the weight of law. In order to prop up the intent or the spirit that is sought in government today, I think the public demands it at this point.

We have seen Sarbanes-Oxley compliance in the United States and some multilateral instruments here in Canada that have affected the private sector. There has been some push back, but, generally, even for those instruments that have been pushed back, there has been improvement in the culture of private sector Canada.

Unfortunately, there is not a good, clean answer. I wish I could even assess what those costs would be, but that would be deceptive at best because we do not know what the fallout would be from such an approach.

I believe Senator Day asked the Auditor General whether that means we can transfer resources from one department to another. In reality, accountants tend to rely on the work of other accountants. If the internal audit process is reputable and honourable, savings will materialize in ways we might not imagine. That is the long way of saying that, when it comes to the type of changes required, legislation is very supportive.

**Senator Cowan:** I would like to get your assistance with two other areas. One is the mandate of the Auditor General. It is now being broadened, and the right to follow the dollar is being extended in certain cases with the notable exception of contracts. Do you have an opinion of that?

The Auditor General was reluctant to express a view. I think her position was her mandate is what Parliament says it is, and she is not going to say whether it should be greater or lesser. You are perhaps not constrained by the same parameters. Do you have a view as to whether it would be wise or unwise to extend the Auditor General's mandate to follow the dollar with respect to contracts, which is specifically excluded under the current bill?

**Ms. Presseault:** We have the freedom to take a larger view but, of course, we are bound by an act passed by the Senate a few years ago. Again, you cannot put everything in the bill; sometimes you have to draw a line in the sand. My colleague will probably disagree but because I am not a lawyer or an accountant, I can say pretty much what I want to say. From a public administration perspective, you have to be careful how far you broaden the roles because this is taxpayers' money. There has been a tendency to send them to arm's length agencies, but you want to ensure that the public policy objective that was set out initially is followed in

**Le sénateur Joyal :** Nous n'avons pas encore entendu le barreau canadien.

**M. Lefebvre :** Les politiques comportent certainement des avantages, dans certains cas. Cependant, si l'on s'attarde à certaines considérations dont le comité pèse actuellement le pour et le contre, relativement à l'indépendance des comités de vérification et à la nomination des administrateurs des comptes, à mon humble avis, il faut le poids de la loi. Je pense que le public l'exige à l'heure actuelle, pour appuyer l'intention ou concrétiser l'esprit que l'on veut insuffler au gouvernement de nos jours.

Nous avons vu aux États-Unis la conformité à la loi Sarbanes-Oxley et nous avons eu au Canada certains instruments multilatéraux qui ont touché le secteur privé. Il y a eu certains reculs, mais dans l'ensemble, même pour les instruments qui ont fait l'objet d'un recul, il y a eu amélioration au chapitre de la culture du secteur privé au Canada.

Malheureusement, il n'existe pas de réponse claire et nette. Je voudrais pouvoir en évaluer le coût, mais ce serait trompeur, au mieux, parce que nous ignorons quelles seraient les retombées d'une telle approche.

Je crois que le sénateur Day a demandé au vérificateur général si cela veut dire que nous pouvons transférer des ressources d'un ministère à l'autre. En réalité, les comptables ont tendance à se fier aux travaux d'autres comptables. Si le processus de vérification interne est fiable et honorable, des économies que nous ne pouvons peut-être même pas imaginer vont se matérialiser. Tout cela pour dire que, quand il s'agit du type de changements exigés, la loi est un contrefort très utile.

**Le sénateur Cowan :** Je voudrais vous demander votre aide sur deux autres points. Le premier est le mandat du vérificateur général. On propose d'en étendre la portée, notamment en lui conférant le droit de suivre le cheminement de l'argent dans certains cas, à l'exception notable des contrats. Avez-vous une opinion là-dessus?

La vérificatrice générale n'a pas voulu exprimer une opinion. Je pense que sa position était que son mandat est celui que le Parlement décrète, et elle refuse de dire s'il devrait être plus étendu ou plus restreint. Peut-être n'avez-vous pas les mêmes contraintes. Avez-vous un avis sur la question de savoir s'il serait sage ou malavisé d'étendre la portée du mandat du vérificateur général pour lui permettre de suivre le cheminement de l'argent en matière de contrats, qui sont expressément exclus dans le projet de loi?

**Mme Presseault :** Nous avons la liberté d'adopter un point de vue plus général, mais nous sommes bien sûr liés par une loi adoptée par le Sénat il y a quelques années. Je répète que vous ne pouvez pas tout mettre dans le projet de loi; parfois, il faut tracer une ligne. Mon collègue ne sera probablement pas d'accord, mais comme je ne suis ni avocate ni comptable, je peux livrer le fond de ma pensée sans détour. Du point de vue de l'administration publique, vous devez faire attention de ne pas trop étendre la portée des rôles, parce que c'est l'argent des contribuables. On a eu tendance à confier ces rôles à des agences indépendantes, mais



follow-the-money terms. Does it apply to contracts? That would be pushing it.

**Mr. Lefebvre:** Following the money is part of the process of an audit. I am surprised that it took until 2006 to recognize that there was a disconnect there. We are accustomed to working in a certain way. However, we have seen the Auditor General's office demonstrate ability with respect to both financial control and policy consideration. Personally and professionally, I would like to see a practice of follow the money indoctrinated in their culture. It is a failure that there is no review.

**Senator Cowan:** If you had the authority, you would extend that, would you?

**Mr. Lefebvre:** It would require a culture shift. One again, it is high risk either way, possibly, and there is greater advantage to granting that mandate than to withholding it.

**Senator Cowan:** My last point has to do with the difference of opinion between the Auditor General and the Information Commissioner with respect to the blanket of secrecy over internal audit reports, about which we had a lengthy discussion with the Auditor General. From your presentation, I understand that you would support her position with respect to such protection for draft audit reports. Is that correct?

**Ms. Presseault:** You are talking about working papers.

**Mr. Lefebvre:** Ms. Fraser explained how accountants and auditors tend to behave in those instances. We would represent our members to provide that kind of protection. Having said that, we do not have the privilege of leaving it open-ended. I am not qualified to judge, but perhaps two years is not the right length of time. However, there should be some kind of limiting time. Otherwise, it can be deferred for any reason, or become lost or simply go by the wayside. Professionally, I would support some kind of timeline.

**Senator Cowan:** Reference has been made to a number of different timelines. In some cases it is forever and in other cases it is until the completion of the audit or the filing of the final report. It is your view that there ought to be a balance somewhere. I understand that you would not see the possibility of release some time in the future as impeding the ability of your fellow professionals from carrying out their responsibilities. Is that correct?

**Mr. Lefebvre:** I believe they can approach these undertakings with the same proficiency as otherwise. It is simple a case of developing the habit of completing audits in a timely fashion. I have worked for both the federal and provincial governments, and sometimes priorities shift such that things fall by the wayside. However, there is a larger public good to be considered, which is

il faut s'assurer que les objectifs de politique publique établis initialement soient atteints pour ce qui est de suivre la trace de l'argent. Est-ce que cela s'applique aux contrats? Ce serait aller un peu loin.

**M. Lefebvre :** Suivre la trace de l'argent, cela fait partie intégrante d'une vérification. Je m'étonne qu'il ait fallu attendre 2006 pour reconnaître qu'il y avait quelque chose qui clochait. Nous sommes habitués à travailler d'une certaine manière. Cependant, nous avons vu le Bureau du vérificateur général faire preuve d'habileté à la fois pour le contrôle financier et les considérations en matière de politiques. Personnellement et professionnellement, j'aimerais que la pratique consistant à suivre la trace de l'argent soit inscrite en filigrane dans leur culture. C'est dommage qu'il n'y ait pas de contrôle à cet égard.

**Le sénateur Cowan :** Si vous en aviez le pouvoir, vous apporteriez ce changement, n'est-ce pas?

**M. Lefebvre :** Cela exigerait un changement de culture. Encore une fois, peut-être le risque est-il élevé d'une manière ou d'une autre, et il y a de plus grands avantages à accorder le mandat qu'à le refuser.

**Le sénateur Cowan :** Mon dernier point porte sur la divergence d'opinions entre la vérificatrice générale et le commissaire à l'information au sujet du secret entourant les rapports de vérification interne. Nous avons eu une longue discussion à ce sujet avec la vérificatrice générale. D'après votre exposé, je crois comprendre que vous seriez d'accord avec sa position à elle au sujet d'une telle protection à l'égard des ébauches de rapports de vérification. Est-ce bien le cas?

**Mme Presseault :** Vous parlez des documents de travail.

**M. Lefebvre :** Mme Fraser a expliqué comment les comptables et les vérificateurs se comportent généralement en pareil cas. Nous demanderions à nos membres d'accorder une telle protection. Cela dit, nous n'avons pas le privilège de laisser la question en suspens. Je ne suis pas en position de juger, mais peut-être que deux ans, ce n'est pas la durée appropriée. Quoi qu'il en soit, il faut qu'il y ait une limite de temps. Autrement, l'affaire peut être reportée pour n'importe quelle raison ou se perdre ou simplement être oubliée. Professionnellement, je serais en faveur d'une échéance quelconque.

**Le sénateur Cowan :** On a proposé différentes périodes. Certains disent à perpétuité et d'autres proposent plutôt jusqu'à l'achèvement de la vérification ou le dépôt du rapport final. Vous êtes d'avis qu'il doit y avoir un certain équilibre. Je comprends qu'à vos yeux, la possibilité de divulgation à un moment donné à l'avenir n'empêcherait pas vos collègues professionnels de s'acquitter de leurs responsabilités. Est-ce bien cela?

**M. Lefebvre :** Je crois qu'ils peuvent aborder ces tâches avec la même compétence que s'il en était autrement. Il s'agit simplement de prendre l'habitude de terminer les vérifications en temps voulu. J'ai travaillé pour les gouvernements fédéral et provincial et il arrive parfois que les priorités changent et que du travail est mis de côté. Cependant, il faut tenir compte du bien public, c'est-à-

the reporting to Canadians. I do not think that our profession should be able to shield itself, simply and conveniently, with confidentiality on that basis alone.

**Senator Cowan:** Forever?

**Mr. Lefebvre:** That is correct.

**Senator Joyal:** I was listening to you carefully, Mr. Lefebvre and Ms. Presseault, and I read through your brief attentively. I heard a phrase in a movie last year about President Mitterrand. In the movie, which I think was called *The Solitary Walker on the Champs Élysées*, Mitterrand says, "After me there will be only financing and accounting." I wonder if we are not creating a world of accountants, especially with the independent audit committees. We are now in the business of auditing the auditors, resulting in at least three layers of auditors. We will have the internal audit of the department, because the deputy minister is presumed to be the chief auditor; then the external audit of the internal audit by an independent audit committee; and then the audit of the external audit of the independent committee by the Auditor General of Canada.

Ms. Presseault mentioned the unintended consequences that will follow from all that. I have to ask where we will find all those auditors. Ms. Presseault told us that she cannot find auditors even to prepare her internal audit. Could you comment on those layers of auditing? I totally accept your position that an accountant is a professional committed to a set of professional rules and ethics. There is no presumption that the work of a professional auditor in a department is not acceptable. Perhaps we are falling into a kind of over-audit trauma for the sake of transparency and accountability?

**Mr. Lefebvre:** If you will permit me a quick answer, senator, there is nevertheless a difference of mandates between the layers. The internal auditors will not necessarily be doing financial statement audits, but would be checking internal controls and reporting back to the various stakeholders, such as the minister, the assistant deputy minister and the chief audit officer of the department. The concept of external audit committees is borrowed from the private sector, where it is common to have external participants on the audit committees. Often, you will have one or two accountants only on such a committee. There is much value in having representation from retired parliamentarians, lawyers, engineers and possibly one or two accountants, which is what the private sector does. Certainly, we are not suggesting that only accountants can do this work. Within government, the internal audit serves a different function, perhaps, than what Ms. Fraser's department is doing, which is a high-level audit of the authenticity of government performance and reporting out. The internal audit has quite a different role.

dire qu'il faut faire rapport aux Canadiens. Ne serait-ce que pour cette seule raison, je ne crois pas que notre profession devrait pouvoir se dérober simplement et commodément en invoquant la confidentialité.

**Le sénateur Cowan :** À perpétuité?

**M. Lefebvre :** C'est bien cela.

**Le sénateur Joyal :** Je vous ai écoutés attentivement, monsieur Lefebvre et madame Presseault, et j'ai lu attentivement vos mémoires. J'ai entendu l'année dernière une phrase dans un film sur le président Mitterrand. Dans ce film, qui s'intitule je crois *Le promeneur solitaire des Champs Élysées*, Mitterrand dit : « Après moi, il n'y aura que des financiers et des comptables ». Je me demande si l'on n'est pas en train de créer un monde de comptables, surtout avec les comités de vérification indépendants. Nous en sommes maintenant à vérifier les vérificateurs, ce qui crée au moins trois couches superposées de vérification. Nous aurons la vérification interne du ministère, parce que le sous-ministre est censé être le vérificateur en chef; ensuite, la vérification externe de la vérification interne par un comité indépendant de vérification; et ensuite, la vérification de la vérification externe du comité indépendant par le vérificateur général du Canada.

Mme Presseault a évoqué les conséquences non intentionnelles qui découleront de tout cela. Je dois poser la question : où allons-nous trouver tous ces vérificateurs? Mme Presseault nous a dit qu'elle n'arrive même pas à trouver des vérificateurs pour se charger de sa vérification interne. Que pensez-vous de ces couches superposées de vérification? Je suis entièrement d'accord avec votre position selon laquelle un comptable est un professionnel qui s'est engagé à respecter certaines règles d'éthique professionnelle. Rien ne permet de présumer que le travail d'un vérificateur professionnel d'un ministère n'est pas acceptable. Peut-être sommes-nous en train de succomber à une sorte de surdose de vérification, obnubilés que nous sommes par la transparence et la reddition de comptes?

**M. Lefebvre :** Si vos me permettez une brève réponse, sénateur, il n'en demeure pas moins qu'il y a une différence de mandat entre les diverses couches. Les vérificateurs internes ne feront pas nécessairement de vérifications des états financiers, ils vérifieraient plutôt la présence de contrôles internes et feraient rapport aux divers intervenants, notamment le ministre, le sous-ministre adjoint et le vérificateur en chef du ministère. Le concept des comités de vérification externe est emprunté au secteur privé, où il est courant que des gens de l'extérieur participent aux comités de vérification. Souvent, un tel comité ne comprend qu'un ou deux comptables. Il est très utile d'y compter des parlementaires à la retraite, des avocats, des ingénieurs et peut-être un ou deux comptables, et c'est ce que l'on fait dans le secteur privé. Chose certaine, nous ne proposons pas que seuls les comptables puissent faire ce travail. Dans l'appareil gouvernemental, les vérifications internes ont une fonction différente, peut-être, de celle du service de Mme Fraser, qui fait une vérification de haut niveau pour s'assurer de l'authenticité de la performance du gouvernement. La vérification interne a un rôle très différent.



**Senator Joyal:** It speaks to something fundamental in the system. You presume by the very definition that if you are involved in accounting operations, someone will have to check, over check and recheck everything you are doing. There is the presumption that people cannot do their work right in the first place. That culture of suspicion has reached the point that it will have an effect on the system; there is no doubt about that. With all the issues surrounding private sector events over the past few years, such as the collapse of Enron, it is small wonder people think that anyone anywhere anytime could be a crook. Therefore, we must ensure that we have a set of guidelines, because even those checking on those who check may not be satisfying the rules at some point in time. We will have another layer of audit.

As much as I am in support of accountability, responsibility and honest management of the public purse, there is a limit on what you can get from a system that becomes overburdened with accounting operations. Am I exaggerating or am I describing this reality of good intention we are presently putting into place?

**Ms. Presseault:** You make valid points. We need to go back to the roles of each individual. We have imported elements of the private sector model, but I am not sure that independent external audit committees will be easily achieved.

Based on the private sector model, you will have specialists and people who know the business rather than the audit sit on these committees. I am sure you will hear from the Comptroller General, if you have not already.

The additional layer of oversight or surveillance evolved throughout the 1990s. There are all kinds of reasons why that extra layer of oversight was introduced in accounting and in many other professional fields.

Is it a good thing or a bad thing? It is good as long as there is clarity of roles. Will it create more problems with recruitment? Yes and no. There is a level of expertise in our public sector in terms of development. One big part is building capacity within the public sector for financial information.

From a corporate point of view, the layered audit sounded right, having an independent committee accountable to the public or to the taxpayer and removed from the political process. Will it be successful? Time will tell. A big cultural shift will be needed in order to accept this external layer of oversight.

**Senator Joyal:** Yes, but the private sector operates under one single law, the law of profit. Everyone wants to have access to the pot. However, that rule does not apply to public administration. You are not there trying to make more money; you are there to serve the public. There are different ethics present by definition.

**Le sénateur Joyal :** Cela nous ramène à un élément fondamental du système. La définition même présuppose que dans les opérations comptables, il y a toujours quelqu'un pour vérifier, révéifier et vérifier encore tout ce qui se fait. La présomption est que les gens ne peuvent pas faire leur travail comme il faut au départ. Cette culture de la méfiance a atteint un point tel qu'elle aura une incidence sur le système; il n'y a aucun doute là-dessus. Avec tout ce qui s'est passé dans le secteur privé ces dernières années, notamment la débâcle d'Enron, il ne faut pas s'étonner que les gens s'imaginent que n'importe qui, n'importe où, n'importe quand peut être un escroc. C'est pourquoi nous devons nous assurer de mettre en place une série de lignes directrices, parce que même ceux qui vérifient les gens qui vérifient ne respecteront peut-être pas les règles à un moment donné. Il y aura toujours une couche supplémentaire de vérification.

Je suis tout à fait en faveur de la responsabilité, de la reddition de comptes et de l'honnêteté dans la gestion des deniers publics, mais il y a une limite à ce que l'on peut attendre d'un système qui devient surchargé d'opérations comptables. Est-ce que j'exagère ou bien si je décris cette réalité faite de bonnes intentions que nous sommes actuellement en train de mettre en place?

**Mme Presseault :** Vos observations sont justes. Nous devons revenir aux rôles individuels de chaque intervenant. Nous avons importé des éléments du modèle du secteur privé, mais je ne suis pas certaine que ce sera facile de mettre en place les comités indépendants de vérification externe.

D'après le modèle du secteur privé, on trouvera des spécialistes et des gens qui connaissent les affaires plutôt que la vérification qui siégeront sur ces comités. Je suis certaine que vous entendrez le contrôleur général, si vous ne l'avez pas déjà fait.

La couche supplémentaire de supervision ou de surveillance a évolué tout au long des années 90. Il y a une foule de raisons pour lesquelles cette couche supplémentaire a été introduite dans la comptabilité et dans beaucoup d'autres domaines professionnels.

Est-ce bon ou mauvais? C'est bon pourvu que les rôles soient clairs. Cela va-t-il créer des problèmes de recrutement? Oui et non. Il y a un niveau d'expertise dans notre secteur public en termes de développement. Ce qu'il y a, c'est qu'il faut renforcer la capacité d'information financière dans le secteur public.

Du point de vue des grandes entreprises, la vérification par couches superposées semblait un modèle à suivre, d'avoir un comité indépendant comptable devant le public ou le contribuable et n'ayant rien à voir avec le processus politique. Est-ce que ce sera couronné de succès? Seul le temps le dira. Il faudra un changement culturel profond pour accepter cette supervision extérieure.

**Le sénateur Joyal :** Oui, mais le secteur privé fonctionne sous l'égide d'une seule loi, la loi du profit. Chacun veut piger dans l'assiette. Cependant, cette règle ne s'applique pas à l'administration publique. Votre but n'est pas d'essayer de faire plus d'argent; c'est de servir le public. L'éthique est différente par définition.

In the private sector, the temptation of money is always present; people vote for themselves, the board and benefits — we all know the story without giving examples. In the public sector, in my experience, that is not the norm. People do not enter the public sector to make more money or to get more benefits. Everything is regulated and defined by categories, and everyone knows that.

Importing a culture that is needed in one reality and expecting that it will have the same impact in a different reality is a mistake, in my opinion. It is a conceptual mistake about what the system means.

**Ms. Presseault:** There are a number of experiments underway, if we can call them that, in public administration. The way government is being run is changing. For instance, government still struggles with public/private partnership.

The position of chief financial officer is another importation from the corporate sector, with which you create a new level of accountability in terms of certifying the veracity and validity of financial statements. Similarly, Sarbanes-Oxley brought forward the CEO/CFO certification. Will doing that bring more accountability?

By certifying the validity of financial statements, as I understand it from a CEO/CFO perspective, you are assuring yourself that the right quality control system is in place to ensure that the financial statements you are signing off on are a true picture of the organization. Mr. Lefebvre knows more about financial statements than I do.

**Mr. Lefebvre:** I certainly pretend to.

**Senator Joyal:** How many people need to sign the financial statement so that at the end of the day we believe they are correct? How many signatures do you need on the same document to ensure the money has been well spent?

**Mr. Lefebvre:** That ties in with accountability. The private sector has had challenges getting there. The recognition was simply that it had to be done, if they were to show shareholders that there was a level of respect for their money.

In accountancy, there is a fundamental element called segregation of duty. That carries nicely into auditing as well. I do not have an answer to your questions, but we think that over time the roles fill themselves with the appropriate parties. Internal audit would assume the roles that should be segregated to them around internal control, processes, special investigations, and potentially how procurement works in their department and authority levels. That is where we see internal audit going.

The external audit committees would not be looking over those elements so much. They would naturally receive a report or at least be privy to the information coming from internal audit, but

Dans le secteur privé, la tentation de l'argent est toujours présente; les gens votent pour eux-mêmes, pour le conseil d'administration et pour les profits — nous savons tous ce qu'il en est, pas besoin de donner d'exemple. Dans le secteur public, d'après mon expérience, ce n'est pas la norme. Les gens n'entrent pas dans le secteur public pour faire plus d'argent ou plus de profits. Tout est réglementé et défini par catégories, et tout le monde le sait.

Importer une culture dont le besoin se fait sentir dans une réalité donnée et s'attendre qu'elle ait le même effet dans une réalité différente, c'est une erreur, à mon avis. C'est une erreur conceptuelle quant à la nature du système.

**Mme Presseault :** Un certain nombre d'expériences sont en cours, si l'on peut utiliser ce terme, dans l'administration publique. Le fonctionnement de l'appareil gouvernemental est en train de changer. Par exemple, le gouvernement se débat encore avec le concept de partenariat public-privé.

Le poste d'administrateur des comptes est lui aussi importé du secteur de la grande entreprise et l'on crée ainsi un nouveau niveau de reddition de comptes pour ce qui est de certifier la véracité et la validité des états financiers. De même, la loi Sarbanes-Oxley a donné lieu à l'accréditation PDG/directeur financier. Est-ce que cela va amener une meilleure reddition de comptes?

En certifiant la validité des états financiers, d'après ce que je comprends, dans l'optique du PDG/directeur financier, vous vous assurez que le système voulu de contrôle de la qualité est en place pour garantir que les états financiers que vous paraphrez représentent fidèlement l'organisation. M. Lefebvre en sait plus que moi sur les états financiers.

**M. Lefebvre :** En tout cas, je le prétends.

**Le sénateur Joyal :** Combien de gens doivent parapher les états financiers pour qu'en bout de ligne, on ait la conviction qu'ils sont exacts? Combien de signatures vous faut-il sur le même document pour garantir que l'argent a été bien dépensé?

**M. Lefebvre :** Cela nous ramène à la reddition de comptes. Le secteur privé a eu du mal à y parvenir. On a simplement reconnu qu'il fallait que cela se fasse, si l'on voulait prouver aux actionnaires qu'on avait un certain respect pour leur argent.

En comptabilité, il existe un élément fondamental appelé la ségrégation des tâches. Cela se prête bien à la vérification également. Je n'ai pas de réponse à vos questions, mais nous croyons qu'avec le temps, chaque rôle trouve l'acteur qui lui convient. Les vérificateurs internes vont assumer les rôles qui leur seront dévolus en application de la ségrégation des tâches, c'est-à-dire le contrôle interne, les processus, les enquêtes spéciales et peut-être la manière dont on procède pour les acquisitions dans leur ministère et à leur niveau d'autorité. Voilà ce que nous envisageons pour la vérification interne.

Le comité de vérification externe ne se pencherait pas tellement sur ces éléments-là. Il recevrait naturellement un rapport ou tout au moins serait mis au courant de l'information recueillie par la



that represents one small element of their overall mandate, which is to attest to the quality of those statements and the performance of that agency or department.

You are right, it sounds like more layers of accountants, but quite possibly, in the hope of not being disrespectful, there was a shortage in the past of those types of segregations. That might have enticed folks to do things they might not otherwise have been able or inclined to do.

**Senator Joyal:** Are you aware of a lack of accountants or related professions? The audit layers are multiplying rapidly and the public sector has to compete with the private sector for accounting services. My impression is that the government does not know where to find all the people it needs. How many professionals will be produced each year so that there are enough in the system to implement all the controls this bill contains?

**Ms. Presseault:** I hope that you get to hear from people who are closer to the ground on this. I know that the Association of Canadian Financial Officers and the union group representing them do talk about possible shortages. They would have a better read on where people are recruiting. We turn out qualified people as fast as we can. We know there is a market; it is a profession in demand.

Like any other profession, we are faced with labour shortages, aging population and population growth problems. We have developed a number of programs that we think facilitate access, but not by watering down our standards. We try to help folks obtain professional accounting designations.

However, this problem was not created overnight, nor will it be solved overnight. The lack of capacity and lack of financial expertise has been well-noted by the Auditor General in previous reports. The Comptroller General has also been very vocal about that.

Since then, as a result of the growth of the public service, people have been promoted in the public sector, despite their background in finance and accounting, causing the shortage we are now having to deal with. Government must have measures in place to facilitate access and to help people build capacity in the area of financial management.

**Senator Andreychuk:** I think you have made the case as to why we need to look at new systems within the public service. I want to go back to the differences between the private sector and the public sector.

The problem seems to be that the job within the private sector is much like the job in the public sector. The professional needs are the same. The objectives may be different from the government's perspective as to why it is spending money, but would you agree that the capacity of financial officers, auditors and so forth is the same with respect to professional skills?

vérification interne, mais cela ne représente qu'une petite partie de son mandat global, qui est d'attester la qualité des états financiers et de la performance de l'agence ou du ministère en question.

Vous avez raison, cela donne l'impression de couches superposées de comptables, mais il est bien possible que, dans le passé, dans l'espoir de ne pas manquer de respect à quiconque, on n'ait pas osé opérer une telle ségrégation des tâches. Cela a pu inciter des gens à poser des gestes qu'ils n'auraient pas autrement été capables ou enclins à poser.

**Le sénateur Joyal :** À votre connaissance, y a-t-il une pénurie de comptables ou d'autres professions connexes? Les couches de vérification se multiplient rapidement et le secteur public doit rivaliser avec le secteur privé pour obtenir les services de comptabilité. J'ai l'impression que le gouvernement ne sait pas où trouver tous les gens qu'il lui faut. Combien de professionnels seront formés chaque année et sait-on s'il y en aura assez pour mettre en place tous les contrôles prévus par ce projet de loi?

**Mme Presseault :** J'espère que vous entendrez le témoignage de gens mieux placés que moi pour répondre à cela. Je sais que l'Association canadienne des agents financiers et leurs représentants syndicaux ont évoqué de possibles pénuries. Ils connaissent mieux les tendances en matière de recrutement. Nous formons des gens compétents aussi vite que possible. Nous savons qu'il y a un marché; c'est une profession qui est en demande.

Comme dans bien d'autres professions, nous sommes confrontés à des pénuries de main-d'œuvre, au vieillissement de la population et à la croissance démographique. Nous avons mis au point un certain nombre de programmes qui, d'après nous, vont faciliter l'accès, mais sans amoindrir nos normes. Nous essayons d'aider les gens à obtenir l'accréditation de comptables professionnels.

Cependant, ce problème ne date pas d'hier et il ne sera pas résolu demain. La vérificatrice générale a insisté dans ses précédents rapports sur le manque de capacité et d'expertise financière. Le contrôleur général a aussi dénoncé cette situation.

Depuis, en conséquence de la croissance de la fonction publique, des gens ont été promus dans le secteur public en dépit de leur formation en finance et en comptabilité, causant ainsi la pénurie actuelle. Le gouvernement doit mettre en place les mesures voulues pour faciliter l'accès et aider les gens à renforcer la capacité dans le domaine de la gestion financière.

**Le sénateur Andreychuk :** Je pense que vous avez fait comprendre pourquoi nous devons chercher à mettre en place de nouveaux systèmes dans la fonction publique. Je veux revenir à la différence entre le secteur privé et le secteur public.

Le problème semble tenir au fait que ce poste dans le secteur privé ressemble beaucoup au poste équivalent dans le secteur public. Les besoins professionnels sont les mêmes. Les objectifs sont peut-être différents du point de vue du gouvernement, compte tenu des raisons pour lesquelles il dépense de l'argent, mais n'êtes-vous pas d'accord pour dire que la capacité des directeurs financiers, des vérificateurs, et cetera, est la même sur le plan des compétences professionnelles?

**Mr. Lefebvre:** We could probably site cite examples of where they are equal or not equal. I have worked on both sides of the fence, and I would tend to say that government employees might have to have a better command of a whole other set of skills that private sector CFOs or accountants might not need.

We heard a few moments ago that the private sector behaves in pursuit of the purse, and that is an accurate reflection. However, the government has entire levels of complexity that are not present in other businesses, except in large businesses that have a social conscience, for instance companies that have gone into sustainability, which does require full transparency and reporting outside financial areas. My opinion is that government basically has to do that kind of reporting all the time because they represent the taxpayers and are a public body. I would make an argument that accountants in government need additional skill sets, not superior or better skill sets.

**Senator Andreychuk:** That has been identified regarding the public sector, though whether it has been addressed is another matter.

Thinking of your example of Enron, is it the role of the auditors to perfect the bottom line for the company? Is that not the problem that we ran into in the private sector?

**Mr. Lefebvre:** Pressure was exerted as a result of the pursuit of profit.

**Senator Andreychuk:** The auditor's role is not the pursuit of profit. It is to verify the practices and the accounting side and to follow the money. Is there not the same kind of push now in the private sector from the stakeholders, namely, the shareholders, pension fund dealers, et cetera, who are saying, "You do not just work for the company. We are going to define who you work for?" Are they not now getting almost as complex as government always was?

**Mr. Lefebvre:** They all have certain complexities, which is evident if you look at the independent standards and codes of ethics of various accounting and auditing bodies.

There have been substantive changes over the last few years with respect to conduct of accountants; typically, that speaks to the whistle-blower legislation and everything else. In fact, accountants are expected and encouraged today, much more than they were five years ago, to report erroneous bookkeeping to the authorities, and there are certain protections. In time, it will become in vogue. Right now, an accountant works for a company, whether private or government, and will tend to follow the instruction received. Certainly, they have to be provided with a level of independence, and we are trying to create a mindset or shift where, whether we work for the private or public sector, we do owe the public something. I am not a lawyer, so I cannot explain how that might happen, but I can see it in the philosophies that we are embracing, and it is materializing in our self-governing rules, namely, that we expect

**M. Lefebvre :** On pourrait probablement en donner des exemples où ces compétences sont les mêmes et d'autres où elles ne le sont pas. J'ai travaillé dans les deux milieux et je dirais que les employés du secteur public doivent peut-être mieux maîtriser toute une autre série d'habiletés dont les directeurs financiers ou comptables du secteur privé n'ont pas nécessairement besoin.

On a dit il y a quelques instants que le secteur privé est motivé par la recherche du profit, ce qui est exact. Par contre, au gouvernement, il faut compter sur une foule d'éléments complexes qui ne sont pas présents dans d'autres secteurs, sauf dans les grandes entreprises qui ont une conscience sociale, par exemple les compagnies qui ont adopté l'axe du développement durable, qui exige une transparence complète dans des domaines autres que financiers. Mon opinion est que l'appareil gouvernemental doit essentiellement se plier en tout temps à une telle transparence intégrale parce qu'il représente les contribuables et est un organe public. Je soutiens donc que les comptables au service du gouvernement ont besoin de compétences additionnelles, non pas qu'elles soient supérieures ou meilleures.

**Le sénateur Andreychuk :** Ce besoin a été identifié dans le secteur public, mais quant à savoir si on y a répondu, c'est une autre histoire.

Pour reprendre votre exemple d'Enron, est-ce le rôle des vérificateurs de grossir les profits de la compagnie? N'est-ce pas le problème qui s'est posé dans le secteur privé?

**M. Lefebvre :** Des pressions ont été exercées dans la quête effrénée du profit.

**Le sénateur Andreychuk :** Le rôle du vérificateur n'est pas la quête du profit. C'est de vérifier que les pratiques et la comptabilité sont impeccables et de suivre l'argent à la trace. N'y a-t-il pas maintenant dans le secteur privé les mêmes pressions de la part des intervenants, nommément les actionnaires, les courtiers représentant les caisses de retraite, et cetera, qui disent : « Vous ne travaillez pas seulement pour la compagnie. Nous allons définir pour qui vous travaillez »? Leur tâche ne devient-elle pas maintenant presque aussi complexe qu'elle l'a toujours été au gouvernement?

**M. Lefebvre :** Il y a toujours une certaine complexité, ce qui est évident quand on examine les normes indépendantes et les codes d'éthique de diverses instances de comptabilité et de vérification.

D'importants changements ont été apportés ces dernières années quant à la conduite des comptables; je songe notamment à la législation sur les dénonciateurs et à tout le reste. En fait, de nos jours, les comptables sont encouragés, beaucoup plus qu'ils ne l'étaient il y a cinq ans, à faire rapport aux autorités au sujet des irrégularités comptables, et il y a certaines protections. Avec le temps, cela deviendra à la mode. À l'heure actuelle, un comptable travaille pour une compagnie privée ou pour un service gouvernemental et suit généralement les instructions qu'on lui donne. Chose certaine, il faut lui accorder une certaine indépendance et nous essayons d'inculquer une mentalité nouvelle, à savoir que, peu importe que l'on travaille pour le secteur privé ou public, nous avons une dette envers le public. Je ne suis pas avocat et je ne peux donc pas expliquer comment cela pourrait arriver, mais je le constate dans la philosophie que nous



accountants to use their judgment. Applying our judgment is supposedly what we are best at, hence we cannot knowingly misrepresent the financial performance of an organization.

**Senator Andreychuk:** It seems to me that if accountancy is a profession, there is a bottom line, so that all are trained to a certain standard. Then you go into either the public or the private sector, and you must either acquire more skills or adapt to a different system.

We are making changes because of the need for accountability in the public sector. Are the people working in the public sector sufficiently trained? We are trying to get them to adapt to a new system, whether more audit committees, fewer audit committees or different audit committees. They must have certain basic skills. Does Bill C-2 support the basic structures and philosophies that you put out for all accountants?

**Mr. Lefebvre:** It certainly does speak to the Comptroller General's office and the Auditor General's office. A major key in this proposed legislation is the appointment of chief financial officers. These things taken together will influence that mindset in a positive direction.

**Senator Andreychuk:** Do you think that the public then would begin to understand? Enron taught me how everyone was caught off guard, how we were not all aware of the problems in our public sector. We have to create a culture of accountability and it cannot be different in the public sector and the private sector. They have to have some commonality. Am I hearing you say that that is the professionalism?

**Mr. Lefebvre:** The professionalism sets minimum standards that every accountant must adhere to. We have a disciplinary process to deal with any violations, and we do treat accountants across the board in the same fashion.

**Senator Andreychuk:** We may talk about the need for more accountants, but the skills training is in place now. Would it fit the model that is being proposed?

**Mr. Lefebvre:** It is my view that the three accounting bodies in Canada are producing highly competent people who can do this work. We have introduced the CGA executive program to entice those who come from a different background, such as heads of departments, senior executives and bureaucrats and officers, to take the designation whether they have a master's degree in social work or whatever. It will give them an orientation to finance, and the idea is to fast track some of the brightest in government to adopt this new way of thinking.

adoptons et cela se matérialise sous forme de règles d'autoréglementation, c'est-à-dire que l'on attend des comptables qu'ils fassent preuve de jugement. Appliquer notre jugement, c'est censément ce que nous faisons de mieux, c'est-à-dire que nous ne pouvons pas sciemment faire de fausses représentations quant à la performance financière d'une organisation.

**Le sénateur Andreychuk :** Il me semble que si la comptabilité est une profession, il doit y avoir des normes de base, c'est-à-dire que tous reçoivent une certaine formation normalisée. Ensuite, on se dirige vers le secteur privé ou public et il faut acquérir des compétences supplémentaires ou s'adapter à un système différent.

Nous apportons des changements à cause du besoin de reddition de comptes dans le secteur public. Les gens qui travaillent dans le secteur public ont-ils une formation suffisante? Nous essayons de les amener à s'adapter à un nouveau système, à travailler avec des comités de vérification plus nombreux ou moins nombreux ou différents. Ils doivent posséder certaines compétences de base. Le projet de loi C-2 appuie-t-il la structure de base et la philosophie que vous souhaitez inculquer à tous les comptables?

**M. Lefebvre :** Il est certain qu'il apporte les changements voulus au bureau du contrôleur général et au Bureau du vérificateur général. Un élément clé de ce projet de loi est la nomination des administrateurs des comptes. Tout cela pris ensemble va influencer favorablement sur l'évolution de cette mentalité.

**Le sénateur Andreychuk :** Dans ce cas, croyez-vous que le public commencera à comprendre? Je retiens de l'affaire *Enron* que tout le monde a été pris par surprise, que nous n'étions pas conscients des problèmes dans notre secteur public. Nous devons créer une culture de responsabilité et elle ne peut pas être différente dans le secteur public et dans le secteur privé. Il doit y avoir des éléments communs. Vous ai-je entendu dire que cela correspond au professionnalisme?

**M. Lefebvre :** Le professionnalisme établit les normes minimales que doit respecter tout comptable. Nous avons un processus de mesures disciplinaires en cas de violation et nous traitons tous les comptables de la même manière.

**Le sénateur Andreychuk :** On parle du besoin d'augmenter le nombre de comptables, mais les éléments sont actuellement en place pour inculquer la formation voulue. Cela correspond-il au modèle proposé?

**M. Lefebvre :** Je suis d'avis que les trois organisations dans le domaine de la comptabilité au Canada produisent des gens très compétents qui sont capables de faire ce travail. Nous avons créé le programme de CGA pour les cadres afin d'encourager ceux qui viennent d'un milieu différent, par exemple des chefs de service, des cadres supérieurs et des hauts fonctionnaires, à acquérir cette accréditation, peu importe qu'ils aient une maîtrise en travail social ou quoi que ce soit. Ce cours leur donnera une orientation en finances et l'idée est de donner aux plus brillants cerveaux qui travaillent au gouvernement une voie accélérée pour adopter cette nouvelle façon de penser.

**Ms. Presseault:** I should say that within the CGA designation there are various streams, and a CGA who wants to work in the public sector would have a specific number of courses that would address the desire to work in the public sector and its public sector not-for-profit stream. Our training program has different streams. Audit is a different stream. We would not be competitive if we allowed our program to get out of sync with reality. We have a thorough process. We work closely with senior public folks working in the public sector and other sectors to ensure we are responding to the marketplace needs with the right skill sets.

We have just released a new program that our members can follow on the Internet. The CD-ROM, called "Public Sector Accounting," looks at the implications of the Financial Administration Act, the role of the Auditor General, the Comptroller General, the Treasury Board and so forth.

To be competitive, we have to be current and have the right kind of programs. If we turn out accountants who are not prepared to hit the ground running, we will have failed our members and our mandate. We have a rigorous internal process to ensure our program is at the leading edge of accounting professionals.

**Senator Day:** There are the certified general accountants, of which you are representatives, and there are the CAs. What does "CA" stand for?

**Mr. Lefebvre:** It stands for "chartered accountant."

**Senator Day:** What is third one?

**Mr. Lefebvre:** It is CMA.

**Senator Day:** Does that stand for "certified management accountant?"

**Mr. Lefebvre:** That is correct.

**Senator Day:** Am I right in thinking that primarily accountants deal with figures and financial matters?

**Mr. Lefebvre:** Typically, yes. We are getting more creative, though, because sustainability and so forth are creeping into the finance world.

**Senator Day:** Every time I meet an accountant, I get the sense that he or she is doing something else. It seems that accountants get the designation and then immediately do something other than accounting.

**Ms. Presseault:** Our members are everywhere. You will find them working as accountants, as business managers and business advisers. They will be running big companies and they will run small companies.

**Senator Day:** Is there any professional group for auditors, separate from accountants?

**Mme Presseault :** Je dois dire que l'accréditation de CGA comporte diverses filières et un CGA qui veut travailler dans le secteur public pourra prendre un certain nombre de cours correspondant à son désir de travailler dans le secteur public, des cours qui mettent l'accent sur l'aspect à but non lucratif. Notre programme de formation comporte différents volets. La vérification en est un. Nous ne serions pas compétitifs si nous laissions notre programme prendre du retard par rapport à la réalité. Nous avons un processus très poussé. Nous travaillons en étroite collaboration avec des cadres de la fonction publique et d'autres secteurs pour nous assurer de bien répondre aux besoins du marché en inculquant aux candidats les compétences nécessaires.

Nous venons tout juste de lancer un nouveau programme que nos membres peuvent suivre sur Internet. Le cédérom intitulé « La comptabilité dans le secteur public » traite des répercussions de la Loi sur la gestion des finances publiques, du rôle du vérificateur général, du contrôleur général, du Conseil du Trésor, et cetera.

Pour être compétitifs, nous devons être à jour et offrir les programmes appropriés. Si nous produisons des comptables qui ne sont pas prêts à s'acquitter de leurs tâches dès leur entrée en fonction, nous trahissons nos membres et notre mandat. Nous avons un processus interne rigoureux pour vérifier que notre programme est à la fine pointe de la profession comptable.

**Le sénateur Day :** Il y a les comptables généraux accrédités, dont vous êtes les représentants, et puis il y a les CA. Que signifie le sigle « CA »?

**M. Lefebvre :** Cela veut dire « comptable agréé ».

**Le sénateur Day :** Et quel est le troisième?

**M. Lefebvre :** C'est CMA.

**Le sénateur Day :** Cela veut-il dire « comptable en management accrédité »?

**M. Lefebvre :** C'est bien cela.

**Le sénateur Day :** Ai-je raison de croire que les comptables s'occupent essentiellement de chiffres et de questions financières?

**M. Lefebvre :** En général, oui. Nous devenons toutefois plus inventifs, parce que la durabilité et tout le reste s'infiltrent peu à peu dans le monde de la finance.

**Le sénateur Day :** À chaque fois que je rencontre un comptable, j'ai l'impression qu'il ou elle fait tout autre chose. Il me semble que les comptables obtiennent l'accréditation, après quoi ils se lancent immédiatement dans un autre domaine que la comptabilité.

**Mme Presseault :** Nos membres sont partout. Vous en trouverez qui travaillent comme comptables, comme gestionnaires d'entreprise et conseillers en affaires. Ils dirigent de grandes entreprises et aussi de petites compagnies.

**Le sénateur Day :** Existe-t-il un groupe professionnel pour les vérificateurs, distincts de celui des comptables?



**Ms. Presseault:** There is a requirement in Canada, if you want to work as an auditor. In our association, if you want to practice public accounting — and we can talk about the practice of public accounting, which is outside the private sector — there are additional requirements.

**Senator Day:** Public accounting is not the public sector; is that right?

**Ms. Presseault:** People in the Auditor General's office would be practicing public accounting because they are providing services; it is auditing. There are additional requirements in that field, additional standards that my colleague is responsible for and there are additional experience requirements.

**Senator Day:** That is within your organization?

**Ms. Presseault:** That is within our organization, yes.

**Senator Day:** These are all financial people growing into other things. Is there any organization that deals with auditors who do not have a financial background?

**Ms. Presseault:** An American-based organization, the Institute of Internal Auditors, provides a certified internal auditor designation, CIA. You will see more of them around. There is a tendency in the public sector in Canada to support individuals to obtain the CIA designation in addition to their professional accounting designation. However, it is not external auditor designation, and there is a difference. Treasury Board is promoting the program as being a certification that might be helpful for those financial managers who may not have an accounting designation.

**Senator Day:** The Auditor General told you that over 50 per cent of the 600 people who work for her do not do financial audits. They are not involved in that kind of work. They are doing environmental audits, business system audits and so on. They are not looking at balance sheets and that kind of thing.

Page 95 of Bill C-2 says the Auditor General should be a qualified auditor. I would like to know what a qualified auditor is.

**Ms. Presseault:** Normally in legislation, language recognizes a qualified auditor as being a member of a recognized professional accounting organization, and then there are more qualifications. A recognized accounting organization would be recognized by provincial laws, as the Constitution Act of 1982 confers the regulation of professions on provinces. In Canada there are three recognized professional accounting designations: the chartered accountant, the certified general accountant and the certified management accountant.

**Senator Day:** What about the CIA group that you mentioned? They are in Canada.

**Ms. Presseault:** They are not recognized by any formal legislation in Canada. There are other accounting groups also functioning in Canada. The Association of Certified Chartered

**Mme Presseault :** Il y a une exigence au Canada, pour quiconque veut travailler à titre de vérificateur. Dans notre association, si quelqu'un veut pratiquer à titre d'expert-comptable — on pourrait d'ailleurs parler de l'expertise comptable, qui n'est pas le secteur privé —, il faut respecter des exigences additionnelles.

**Le sénateur Day :** L'expertise comptable, ce n'est pas le secteur public, n'est-ce pas?

**Mme Presseault :** Les employés du Bureau du vérificateur général pratiquent l'expertise comptable parce qu'ils dispensent des services; c'est de la vérification. Il y a des exigences additionnelles dans cette discipline, des normes supplémentaires dont mon collègue est responsable et des exigences additionnelles en matière d'expérience.

**Le sénateur Day :** Tout cela relève de votre organisation?

**Mme Presseault :** Cela relève de notre organisation, oui.

**Le sénateur Day :** Ce sont tous des spécialistes du domaine financier qui se lancent dans d'autres domaines. Existe-t-il une organisation qui s'occupe des vérificateurs qui n'ont pas d'antécédents financiers?

**Mme Presseault :** Une organisation américaine, la Institute of Internal Auditors, offre une accréditation en vérification interne, dont le sigle est CIA. On en voit de plus en plus. Dans le secteur public au Canada, on a tendance à encourager les gens à obtenir la désignation CIA en plus de leur accréditation professionnelle en comptabilité. Cependant, ce n'est pas une désignation de vérificateur externe et il y a une différence. Le Conseil du Trésor fait la promotion du programme, considérant que c'est une accréditation qui pourrait être utile aux gestionnaires financiers qui n'ont pas d'accréditation en comptabilité.

**Le sénateur Day :** La vérificatrice générale vous a dit que plus de 50 p. 100 des 600 personnes qui travaillent pour elle ne font pas de vérifications financières. Ils ne font pas ce travail. Ils font des vérifications environnementales, ils vérifient des systèmes commerciaux, et cetera. Ils ne passent pas leur journée à scruter des bilans et autres documents comptables.

À la page 95 du projet de loi C-2, on dit que le vérificateur général doit être un vérificateur compétent. Je voudrais savoir ce qu'on entend par un vérificateur compétent.

**Mme Presseault :** Normalement, un vérificateur compétent veut dire un membre d'une organisation professionnelle reconnue en comptabilité, et puis il y a d'autres exigences. Une organisation comptable doit être reconnue par la loi provinciale, puisque la loi constitutionnelle de 1982 confère la réglementation des professions aux provinces. Au Canada, il y a trois désignations comptables professionnelles reconnues : comptable agréé, comptable général accrédité et comptable en management accrédité.

**Le sénateur Day :** Et le groupe CIA dont vous avez parlé? Cela existe au Canada.

**Mme Presseault :** Ce groupe n'est reconnu officiellement par aucune loi au Canada. Il y a d'autres groupes de comptables qui existent au Canada. L'Association of Certified Chartered

Accountants has a few hundred members here in Canada. They are a very strong U.K.-based accounting organization with a presence across the world, but they are not recognized in legislation.

**The Chairman:** Are they CAs?

**Ms. Presseault:** They are certified chartered accountants.

**Senator Day:** The role of auditor has expanded from an accountant to somebody else, and there are MBAs and people who work in the public service who understand the business systems that are needed but who do not have that basic qualification of an accountant. In your view, would they fit within the definition of a qualified auditor?

**Mr. Lefebvre:** If it is demonstrable. We have seen firms that have attest functions that range far outside the numbers, as in the examples you have just given. Environmentalists and scientists do other attest functions. I cannot speak for the legislation — I am not a lawyer — but I guess we would have to assume that the definition could expand to include professionals as dictated by their professions.

**Ms. Presseault:** I am going to break the rules and disagree with my colleague. I think for the benefit of discussion here, we would be loathe to support something that would expand the definition of “qualified” to include anything other than a professional accountant.

We are talking about the role of the Auditor General. You have to consider that person’s education, training, experience and ethical background. A qualified accountant or a qualified auditor has a code of ethical practices and rules of conduct and also has a disciplinary process that ensures that that person will follow the rules of his or her profession.

As many times as we have read this bill, we still do not understand it. It did not jump out, until pointed out, that a qualified auditor, according to many other pieces of legislation, is someone who is a member of a professionally recognized accounting organization.

**Senator Day:** The term is not defined in this act, probably because there is no agreement. Here we are talking about passing something that is not defined and we wonder what effect it might have. I appreciate your two different points of view.

**Ms. Presseault:** I am glad we could be of assistance.

**Senator Day:** I think we are all in agreement on this, but I want to make sure that you do not feel there should be more. Several clauses of Bill C-2 will require Crown corporations, separate stand-alone agencies and foundations to follow many rules that were developed as a result of Enron and Sarbanes-Oxley in the private sector, for example separating the chairperson and the president, having an audit committee with a majority of members’

Accountants compte quelques centaines de membres au Canada. Il s’agit d’une très solide organisation de comptables ayant son siège au Royaume-Uni qui est présente partout dans le monde, mais elle n’est pas reconnue par la loi.

**Le président :** Ses membres sont-ils des CA?

**Mme Presseault :** Ils sont des comptables agréés accrédités.

**Le sénateur Day :** Le rôle du vérificateur s’est étoffé; c’était un comptable au départ, mais il est devenu autre chose, et il y a dans la fonction publique des détenteurs de MBA et autres personnes qui possèdent les connaissances nécessaires en matière de systèmes administratifs, mais qui n’ont pas fondamentalement le titre de comptable. À votre avis, correspondent-ils à la définition de comptables compétents?

**M. Lefebvre :** Si la compétence peut être démontrée. Nous avons vu des entreprises qui comportent des postes clés dont les tâches vont bien au-delà des chiffres, comme dans les exemples que vous avez donnés. Des environnementalistes et des scientifiques occupent des fonctions clés. Je ne peux pas me prononcer sur la loi — je ne suis pas avocat —, mais je suppose que la définition pourrait être élargie pour y inclure des professionnels possédant les titres requis dans leurs profession respective.

**Mme Presseault :** Je vais enfreindre la règle et exprimer mon désaccord avec mon collègue. Aux fins de la discussion, je précise que nous répugnerions à appuyer toute disposition qui étendrait la définition de « compétent » pour y inclure quiconque n’est pas un comptable professionnel.

Il est question du rôle du vérificateur général. Il faut prendre en compte les diplômes obtenus par cette personne, sa formation, son expérience et son bagage en matière d’éthique. Un comptable compétent ou un vérificateur compétent doit se conformer à un code de pratiques en matière d’éthique et à des règles de conduite et doit aussi se plier à un processus disciplinaire garantissant que cette personne respecte les règles de sa profession.

Nous avons eu beau lire et relire ce projet de loi, nous ne le comprenons toujours pas. Avant qu’on nous le signale, cela ne nous avait pas frappé qu’un vérificateur compétent, aux termes de beaucoup d’autres lois, c’est quelqu’un qui est membre d’une organisation comptable professionnelle reconnue.

**Le sénateur Day :** Ce terme n’est pas défini dans cette loi, probablement parce que l’on ne s’entend pas sur la définition. On nous demande ici d’adopter une disposition pour laquelle il n’y a pas de définition, et nous nous interrogeons sur ses répercussions éventuelles. Je vous remercie d’avoir exprimé deux points de vue différents sur la question.

**Mme Presseault :** Je suis contente de pouvoir vous être utile.

**Le sénateur Day :** Je pense que nous sommes tous d’accord là-dessus, mais je veux m’assurer que vous ne trouvez pas qu’il faudrait en faire davantage. Plusieurs dispositions du projet de loi C-2 exigeront que les sociétés d’État, les organismes autonomes et les fondations suivent de nombreuses règles qui ont été élaborées à la suite de l’affaire *Enron* et de la loi Sarbanes-Oxley dans le secteur privé, par exemple la séparation



being from outside and not management, and directors appointed for four years. Are you familiar with those changes? You do not take any exception to those, I am assuming?

**Ms. Presseault:** I mirror very much what is happening in the private sector, absolutely. Separating chair and CEO are well acknowledged. We did it in our own organization a number of years ago. These are accepted benchmarks, if you want, or exemplary or best practices that should go to Crown corporations.

**Senator Day:** The audit committee within the board of directors is similar and that is quite common.

**Ms. Presseault:** For independent audit committees it is important that the committee chair not be from management. There is a compromise in the legislation, in that initially the idea is to have management play a role in these independent audit committees. I am not sure what the compromise means, but it is not a direct import from the private sector. There has been some accommodation to recognize government within that structure.

**Mr. Lefebvre:** I would like to add that independent audit committees serve more a function of governance than accountancy or reporting. Regardless again of which sector, that is what we should be trying to strive for in that committee. It should not be a group of experts. They should not be reviewing the work of the auditors; they should be interpreting that to see if it is responsible for its stakeholders and if the report is factual and complete.

**Senator Day:** We just discussed the meaning of an audit and an auditor. This is an audit committee not made up of accountants, necessarily.

**Mr. Lefebvre:** Not necessarily, no. You would be well advised to have some on the committee.

**Senator Day:** I suspect they do.

If you look at Bill C-2, you will see that the Auditor General is asking for herself and all those in her department, and she has received it, immunity from criminal or civil action for doing the job that she is expected to do. She has that immunity. She is now coming under the provisions of the Access to Information Act in this proposed legislation. However, she said, "I've been doing that anyway, so put me in there," and she is. She is being given the power to follow the dollar and she said, "I do not want that. It is there but I won't use it. I am not asking for more staff to deal with this."

In broad strokes, that is what we have. Do you have any comment? Were you here when the Auditor General gave her testimony?

des postes de président du conseil et de PDG, la création d'un comité de vérification dont la majorité des membres sont de l'extérieur et non pas de la direction, et la nomination des administrateurs pour des mandats de quatre ans. Êtes-vous au courant de ces changements? Vous n'avez pas d'objection à tout cela, je suppose?

**Mme Presseault :** J'approuve tout à fait ces changements inspirés du secteur privé, absolument. La séparation des postes de président du conseil et de PDG est généralement acceptée. Nous l'avons fait dans notre propre organisation il y a un certain nombre d'années. Ce sont des standards établis, si vous voulez, des pratiques exemplaires que les sociétés d'État doivent adopter.

**Le sénateur Day :** Le comité de vérification relevant du conseil d'administration est également tout à fait généralisé.

**Mme Presseault :** Pour les comités de vérification indépendants, il est important que le président du comité ne soit pas un membre de la direction. Il y a un compromis dans la loi, en ce sens qu'au départ, l'idée est que la direction joue un rôle dans ces comités de vérification indépendants. Je ne sais trop ce qu'il faut comprendre de ce compromis, mais c'est tiré directement du secteur privé. On a fait des accommodements pour tenir compte de la structure de l'appareil gouvernemental.

**M. Lefebvre :** Je voudrais ajouter que les comités de vérification indépendants ont davantage une fonction de gouvernance que de comptabilité ou de rapport. Peu importe dans quel secteur, c'est ce que nous devons tenter de réaliser avec la création de ce comité. Ce ne doit pas être un groupe d'experts. Ils ne doivent pas passer en revue le travail des vérificateurs; ils doivent en faire une interprétation pour voir si l'on rend pleinement compte aux intervenants et si le rapport est factuel et complet.

**Le sénateur Day :** Nous venons de discuter du sens des mots vérification et vérificateur. Il s'agit d'un comité de vérification qui n'est pas nécessairement composé de comptables.

**M. Lefebvre :** Pas nécessairement, non. On serait bien avisé d'en compter quelques-uns au sein du comité.

**Le sénateur Day :** Je soupçonne que c'est le cas.

Si vous examinez le projet de loi C-2, vous verrez que la vérificatrice générale demande pour elle-même et pour tous les employés de son service l'immunité à l'égard de toute action éventuellement intentée au criminel ou au civil relativement au travail que l'on attend d'elle, et elle a reçu cette immunité. Aux termes de ce projet de loi, elle serait maintenant assujettie aux dispositions de la Loi sur l'accès à l'information. Cependant, elle dit qu'elle respectait cette loi de toute manière et qu'on est donc aussi bien de rendre cela officiel, et c'est ce qu'on fait. On lui accorde le pouvoir de suivre l'argent à la trace et elle déclare qu'elle n'en veut pas. Elle dit qu'elle ne se servira pas de ce pouvoir et qu'elle ne demande pas qu'on augmente son effectif pour mettre cela en pratique.

Voilà donc, en gros, la situation à cet égard. Avez-vous des commentaires? Étiez-vous présent pendant le témoignage de la vérificatrice générale?

**Mr. Lefebvre:** I really cannot speak to that. I do not know enough about it, I am sorry.

**Senator Day:** Do you support the idea that the Auditor General should be able to remain secret with respect to her work material and that kind of thing? The provision is for 15 years. Drafts and that kind of documentation, however, will not be available under the provisions of the Access to Information Act.

With respect to internal audits — and Mr. Lefebvre pointed this out earlier — if somebody stalls this thing, if they start an audit and then get redirected, after two years they cannot hold it back any longer for internal audit. However, for an external audit, which involves the Auditor General, that provision is not there.

Under the current law, the Auditor General is voluntarily doing these things. She can voluntarily release information. Under this law, she will not be able to voluntarily release any information she wants. She is losing that power. There is nothing for 15 years. Are there any rules with respect to the audit profession which say they must not destroy any of their working documents?

**Mr. Lefebvre:** It is seven years. I heard myself that it goes to the National Archives and those folks decide what to do with it.

I am not really qualified in this area, since it is an area of law, but that is a big expectation gap that is not met from an accountant's perspective.

**Senator Day:** A few days ago we heard from the Information Commissioner who said that this is not good. We had media people saying it is not good. Now we have you saying there seems to be a little gap.

**Senator Stratton:** We have to set the record straight a little here. The Auditor General did not say she did not want the follow-the-money clause. I think she said that she would rarely use it. There is a fundamental difference between what Senator Day said and what the Auditor General said.

**The Chairman:** Mr. Lefebvre, did you want to respond to what Senator Stratton said to set the record straight?

**Mr. Lefebvre:** Perhaps I misinterpreted it; however, I thought I heard to the same effect as Senator Day. I may have misunderstood that, and I apologize if I did.

**Senator Stratton:** Spoken like a politician.

**The Chairman:** I want to remind honourable senators that the authority under which we are meeting today does not extend our time beyond the top of the clock. We have no power to sit after that 6 p.m.

**M. Lefebvre :** Je ne peux pas vraiment vous en parler. Je ne m'y connais pas suffisamment, je suis désolé.

**Le sénateur Day :** Êtes-vous d'accord avec l'idée que le vérificateur général doit être en mesure de conserver secrets ses documents de travail et tout le reste? On prévoit une durée de 15 ans. Cependant, les ébauches et autres documents de ce genre ne seront pas disponibles, aux termes des dispositions de la Loi sur l'accès à l'information.

Pour ce qui est des vérifications internes — M. Lefebvre l'a fait observer tout à l'heure —, si quelqu'un fait traîner le dossier, si l'on commence une vérification pour être ensuite affecté à d'autres tâches, après deux ans, on ne peut plus tenir cela secret aux fins de la vérification interne. Cependant, pour la vérification externe, qui met en cause le vérificateur général, cette disposition n'existe pas.

Aux termes de la loi existante, la vérificatrice générale fait tout cela volontairement. Elle peut volontairement divulguer l'information. En application de cette loi, elle ne pourra pas divulguer volontairement toute l'information qu'elle voudrait. Elle perd ce pouvoir. Il n'y a rien de prévu pendant 15 ans. Existe-t-il des règles dans la profession de vérification stipulant que l'on ne doit pas détruire le moindre document de travail?

**M. Lefebvre :** Pendant sept ans. J'ai entendu dire moi-même que le tout est envoyé aux Archives nationales et qu'on décide là-bas ce qu'il convient d'en faire.

Je ne suis pas vraiment compétent dans ce domaine, puisque c'est un point de droit, mais il y a là des attentes importantes qui ne sont pas comblées du point de vue d'un comptable.

**Le sénateur Day :** Il y a quelques jours, nous avons entendu le commissaire à l'information qui est venu nous dire que ce n'est pas bon. Nous avons entendu des gens dans les médias dire que ce n'est pas bon. Voici maintenant que vous nous dites que cela ne correspond pas aux attentes.

**Le sénateur Stratton :** Il faut apporter une précision. La vérificatrice générale n'a pas dit qu'elle ne voulait pas de cette disposition lui permettant de suivre l'argent à la trace. Je pense qu'elle a dit qu'elle s'en servirait rarement. Il y a une différence fondamentale entre ce que dit le sénateur Day et ce que la vérificatrice générale a dit.

**Le président :** Monsieur Lefebvre, voulez-vous répondre à ce que le sénateur Stratton a dit pour remettre les pendules à l'heure?

**M. Lefebvre :** J'ai peut-être mal interprété; il me semble pourtant avoir entendu des propos conformes à ce que le sénateur Day a dit. J'ai peut-être mal compris et, si c'est le cas, je m'en excuse.

**Le sénateur Stratton :** Voilà qui est parler comme un politicien.

**Le président :** Je rappelle aux sénateurs que l'ordre de renvoi aux termes duquel nous siégeons aujourd'hui ne nous permet pas d'aller au-delà de l'heure. Nous n'avons pas le pouvoir de siéger après 18 heures.



[Translation]

**Senator Joyal:** Mr. Lefebvre, are you not surprised that none of the 19 recommendations in the Gomery report dealt with the need to review the accounting practices of government?

**Mr. Lefebvre:** I cannot answer that question because I do not know these recommendations well enough.

[English]

**Senator Joyal:** It seems strange to me that we are embarking on an endeavour of reshuffling everything in the audit context of government operations while the Gomery commission in each and every recommendation never raised the point that it was a lack of rules and layers of rules that was at the root of the sponsorship issues. There were rules, but they were all broken. Somebody who commits a crime, even though there are all kinds of regulations, penalties and defences, will decide to commit a crime for whatever reason or motive that moves that person. It seems to me that aspect of the review of all the audit procedure mechanisms, as we were saying earlier on, of layers, is not an answer to the essential recommendation of the Gomery report.

As much as I am for government control and for the position of Auditor General, I have to convince myself that all that we are doing is for the right purpose and, in fact, will not have a more adverse affect on the system than it will have good in the context of what Justice Gomery had an opportunity to review.

**Mr. Lefebvre:** This will be a simplistic interpretation on my part. What I took from Mr. Gomery was that there was a lack of governance. Accountants, and the accounting associations such as ours, recognize that we have something to contribute to good governance. Perhaps we have been overzealous, although I do not believe that to be the case. We had a professional obligation to step up our game to satisfy the governance, whether it was in Mr. Gomery's report, the private sector or anywhere. I do not think we are being alarmist. I think we are standing in the ready to support good governance.

[Translation]

**Ms. Presseault:** Justice Gomery dealt with this issue, but only superficially. There are new requirements regarding accountability.

[English]

The new requirement of having the chief financial officer or the senior officer verify financial statements does not add a new layer or a new role.

The second thing that touched on the heart of the recommendations, and my colleague referred to the governance aspect, is the oversight layer. Although there was not a study as to the kind of oversight, you are sort of ensuring there is an independent oversight. You are ensuring you cannot get away because there will be oversight. There will always be — and I

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Lefebvre, n'êtes-vous pas surpris de voir que sur les 19 recommandations du rapport Gomery, aucune ne traite de la nécessité de revoir les pratiques comptables du gouvernement?

**M. Lefebvre :** Je ne peux pas répondre à cette question parce que je ne connais pas assez bien ces recommandations.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Je trouve étrange qu'on se lance dans une refonte complète de toutes les activités de vérification dans l'appareil gouvernemental alors que la Commission Gomery, dans toutes ses recommandations, n'a jamais laissé entendre que les problèmes entourant les commandites étaient attribuables à l'absence ou à l'insuffisance de règles. Il y avait des règles, mais elles ont toutes été violées. Quand quelqu'un commet un crime en dépit d'une foule de règles, de pénalités et de sauvegardes, c'est qu'il décide de commettre un crime pour des raisons ou des motifs qui lui sont propres. Il me semble que cet examen de tous les mécanismes de vérification, de toutes ces couches superposées, comme on le disait tout à l'heure, ne répond pas à la recommandation essentielle du rapport Gomery.

Autant je suis en faveur du contrôle gouvernemental, autant je défends le poste de vérificateur général, je dois me convaincre que tout ce que nous faisons va dans le bon sens et ne fera pas en fait plus de tort que de bien, dans le contexte de la situation que le juge Gomery a examinée.

**M. Lefebvre :** Je vais donner une interprétation simpliste. J'ai compris du rapport Gomery qu'il y avait manque de gouvernance. Les comptables et les associations de comptables comme la nôtre reconnaissent que nous pouvons contribuer à une bonne gouvernance. Peut-être avons-nous péché par excès de zèle, quoique je ne crois pas que ce soit le cas. Nous avons l'obligation professionnelle d'intensifier nos efforts afin de resserrer la gouvernance, peu importe que cela provienne du rapport Gomery, du secteur privé ou d'ailleurs. Je ne crois pas que nous soyons alarmistes. Je pense que nous sommes fidèles au poste et prêts à défendre la bonne gouvernance.

[Français]

**Mme Presseault :** Le juge Gomery aborde la question sans l'approfondir. Il y a de nouvelles exigences sur le plan de la responsabilité.

[Traduction]

La nouvelle exigence consistant à demander à l'administrateur des comptes de vérifier les états financiers n'ajoute pas une nouvelle couche ni un nouveau rôle.

Le deuxième point qui touche au coeur des recommandations, et mon collègue a évoqué l'aspect gouvernance, c'est la surveillance. Bien qu'il n'y ait pas eu d'étude sur la nature de la surveillance, il faut en quelque sorte s'assurer d'avoir une surveillance indépendante. On s'assure que personne ne puisse s'en tirer faute de surveillance. Il y aura toujours — je pense que

think we say this in our notes — people trying to break the rules. If someone desires to break the rules, they will find a way to break them.

You cannot correct that. What you are trying to do is institute a culture that has that layer of responsibility. You put it at the top because the buck has to stop somewhere. Then you bring in oversight. That is the model they have chosen and right or wrong, only time will tell.

**Senator Joyal:** The government decided not to act upon the main recommendation of Justice Gomery, which concerned the layer of political responsibility. The government decided to use another model than the one proposed by Justice Gomery. However, that one did not effect the accounting operation of governance.

Not a single recommendation among the 19 specifically dealt with the accounting procedure mechanism of government. I wonder if we are, in fact, putting emphasis on something that was not broken and are actually over-fixing something in the system that was working.

I try to understand the government operations and what will be changed in the system, and I am not sure that we will meet the target with these changes. Moreover, the adverse effects that it will have in the system could paralyze the system more than increase its efficiency. Generally, as the Auditor General stated this afternoon, it was working rather well. The Gomery commission dealt with a set of circumstances that were exceptional, and no doubt we have to deal with them, but not by fundamentally changing the system and introducing some external input that would change the very nature of the way we have operated in Canada.

[Translation]

**Ms. Presseault:** These are serious questions. I hope that you will be able to put the question to other witnesses who are much more cognizant of this field. It is relevant to raise these questions in the present context.

[English]

**The Chairman:** Thank you for that, Ms. Presseault. In your original statement, you said that, in bringing forward Bill C-2, you believe the government has gotten several critical elements right. You welcome the clarification of roles of deputy ministers and assistant deputy ministers, and later you said that you support the creation of independent audit committees. Is that your view?

**Ms. Presseault:** That is our view. We do support the creation of independent audit committees.

**Senator Andreychuk:** Mr. Lefebvre, you seemed not to be in agreement with Senator Day when he said that access to information should be at all stages of auditing. The Auditor General commented that access is important but, if you do that during an audit process, you get misinformation because it is not until you complete an audit that you come to an opinion as to the validity of the process you have been scrutinizing. Do you support

nous le disons dans notre mémoire — des gens qui essaient de contourner les règles. Si quelqu'un veut enfreindre les règles, il trouvera toujours le moyen de le faire.

On ne peut pas remédier à cela. Ce que l'on tente de faire, c'est d'établir une culture qui comporte cet élément de responsabilité. On place cela au sommet parce qu'il faut bien que quelqu'un ait le dernier mot. Ensuite, on ajoute la surveillance. Voilà le modèle qu'on a choisi, à tort ou à raison, seul le temps le dira.

**Le sénateur Joyal :** Le gouvernement a décidé de ne pas donner suite à la principale recommandation du juge Gomery, qui portait sur la responsabilité politique. Le gouvernement a décidé d'utiliser un autre modèle que celui proposé par le juge Gomery. Cependant, ce dernier ne mettait pas en cause les activités comptables en jeu dans la gouvernance.

Pas une seule des 19 recommandations ne traitait expressément du mécanisme ou des procédures comptables au gouvernement. Je me demande si l'on n'est pas en train d'insister sur un élément qui ne faisait pas défaut et de réparer à outrance un élément du système qui fonctionnait bien.

J'essaie de comprendre les activités gouvernementales et ce qui sera changé dans ce système et je ne suis pas certain que nous allons atteindre l'objectif avec ces changements. En outre, l'incidence négative de tout cela pourrait paralyser le système plutôt que d'en accroître l'efficacité. En général, comme la vérificatrice générale l'a dit cet après-midi, cela fonctionnait plutôt bien. La commission Gomery s'est penchée sur une série de circonstances qui étaient exceptionnelles et nul doute qu'il faut faire quelque chose à ce sujet, mais pas en apportant des changements fondamentaux au système et en y introduisant un apport extérieur qui changera la nature même de la manière dont nous fonctionnons au Canada.

[Français]

**Mme Presseault :** Ce sont des interrogations sérieuses. J'espère que vous pourrez poser la question à d'autres témoins beaucoup plus informés. Ces interrogations sont pertinentes dans le contexte actuel.

[Traduction]

**Le président :** Merci de cette précision, madame Presseault. Dans votre exposé, vous avez dit que, dans le projet de loi C-2, le gouvernement propose plusieurs mesures judicieuses qui revêtent une importance critique. Vous accueillez favorablement la clarification des rôles des sous-ministres et des sous-ministres adjoints et par la suite, vous avez dit que vous êtes en faveur de la création de comités de vérification indépendants. C'est votre avis?

**Mme Presseault :** C'est notre avis. Nous appuyons la création des comités de vérification indépendants.

**Le sénateur Andreychuk :** Monsieur Lefebvre, vous ne sembliez pas d'accord avec le sénateur Day quand il a dit que l'accès à l'information devrait exister à toutes les étapes de la vérification. La vérificatrice générale a dit que l'accès est important mais que si on le fait pendant le processus de vérification, on obtient de mauvais renseignements parce que ce n'est pas avant d'avoir complété une vérification que l'on peut se forger une opinion sur



the Auditor General's professional statement that it is better not to have that information come out until it is complete at the close of an audit? I was a little confused by your answer, and I do not know which side of the argument you come out on.

**Mr. Lefebvre:** I may have misinterpreted the question from Senator Day, but I was speaking more to the immunity afforded to the Auditor General. When I spoke of releasing interim findings of audits, I was referring to the internal audits. Professionally, we would support our members for the reasonable, prudent time to conduct a good audit; I do not know whether the number is two years or four years, but there should certainly be a limit. When I was speaking about the Auditor General, it had to do more with the gap. It could be in limbo for 15 years, and then it would go to Archives Canada to make the decision. She obviously knows that function better than I do, so she may be right, but from a public accountability point of view, we need to communicate out to Canadians, the taxpayers, where that accountability lies. Is it the Archives that decides the importance of those files, or is it the Auditor General?

**Senator Andreychuk:** You were not addressing access to information during the course of an audit?

**Mr. Lefebvre:** No.

**Senator Andreychuk:** It then becomes a question of whether time will tell whether 15 years is too long or too short a period and whether it should be someone other than the Archives personnel who decides. Despite the fact that they have a lot of good rules and do not easily release information, Archives starts generally with the responsibility and interest to disclose. We had a bill through the Senate where Archives Canada certainly made a compelling case to release information. We are talking about a question of timing, I guess. I just wanted that clarification, because I was left with the impression that you thought there should be access all the way through the process. You are talking about determination at the end.

**Mr. Lefebvre:** Correct.

**Senator Andreychuk:** Thank you.

**Senator Cowan:** In the last paragraph of your presentation, you said that during the campaign you called on all parties to commit to several measures aimed at restoring Canadians' trust, and you then said you were pleased to see that your message was heeded. Senator Day and I were having a conversation about whether there were other measures you would like to have seen dealt with that were not in this bill. In response to my question at the beginning, you said that there was nothing more that you would like to have included. If there are other measures, you can send

la validité du processus qui fait l'objet de l'examen. Êtes-vous d'accord avec la déclaration de la vérificatrice générale, quand elle dit que, du point de vue professionnel, il est préférable de ne pas divulguer cette information avant que la vérification soit complétée? J'ai trouvé votre réponse un peu embrouillée et je ne sais pas si vous êtes pour ou contre.

**M. Lefebvre :** J'ai peut-être mal interprété la question du sénateur Day, mais je parlais plutôt de l'immunité conférée au vérificateur général. Quand j'ai parlé de la divulgation des conclusions provisoires des vérificateurs, je faisais allusion aux vérifications internes. Sur le plan professionnel, nous sommes en faveur d'accorder à nos membres une période raisonnable leur permettant d'effectuer une bonne vérification avec toute la prudence voulue; j'ignore si cette période est de deux ans ou de quatre ans, mais il doit assurément y avoir une limite. Quand je parlais du vérificateur général, je faisais plutôt allusion au fait que l'affaire peut être dans les limbes pendant 15 ans, après quoi c'est envoyé à Archives Canada qui rend la décision. Elle connaît manifestement cette fonction mieux que moi et elle a peut-être raison, mais du point de vue de la comptabilité publique, nous devons communiquer aux Canadiens, aux contribuables, à qui nous devons rendre des comptes. Est-ce que ce sont les Archives qui décident de l'importance de ces dossiers, ou bien est-ce le vérificateur général?

**Le sénateur Andreychuk :** Vous ne parliez pas de l'accès à l'information pendant qu'une vérification est en cours?

**M. Lefebvre :** Non.

**Le sénateur Andreychuk :** La question est donc de savoir, et seul le temps le dira, si 15 ans, c'est trop long ou trop court, et si la décision devrait être prise par quelqu'un d'autre que le personnel des Archives. En dépit du fait que les Archives sont assujetties à des règles strictes et ne divulguent pas facilement l'information, au départ, leur responsabilité et leur intérêt consistent plutôt à divulguer. Durant l'étude d'un projet de loi dont nous étions saisis au Sénat, Archives Canada a assurément plaidé de manière convaincante en faveur de la divulgation de l'information. Je suppose que c'est une question d'échéance. Je voulais seulement apporter cette précision, parce que j'avais eu l'impression qu'à votre avis, il fallait accorder l'accès tout au long du processus. Vous parliez de la décision à prendre en bout de ligne.

**M. Lefebvre :** C'est bien cela.

**Le sénateur Andreychuk :** Merci.

**Le sénateur Cowan :** Dans le dernier paragraphe de votre exposé, vous avez dit que, durant la campagne, vous avez invité tous les partis à s'engager à prendre plusieurs mesures pour raffermir la confiance chancelante des Canadiens, et vous avez ajouté que vous êtes ravis de voir que ce message a été entendu. Le sénateur Day et moi-même avons eu un petit aparté et nous nous demandions s'il y avait d'autres mesures que vous auriez voulues et qui ne se trouvent pas dans ce projet de loi. En réponse à ma question au début, vous avez dit qu'il n'y avait rien d'autre que

them to us and we can take them into account. Unfortunately, we do not have time now. Are there such measures?

**Mr. Lefebvre:** No.

**Senator Stratton:** Do you think this bill should be adopted or passed?

**Mr. Lefebvre:** Academically, from an accounting perspective, I think it does many good things. Politically, is it implementable? Several of you raised that question. I think there will be challenges around the institutionalization of independent audit committees.

**Ms. Presseault:** I agree on both points. We will be hearing more about this, and the legislation will certainly benefit from your study. Time will tell.

**Senator Stratton:** The essence of what we are doing here is changing the culture. That goes to ethics. That has to be changed. Were you aware that the government would be coming out with a revised guideline for ministers with the intent to put out an entire revision for defining ethics and defining accountability? It is on page 9 of the federal accountability action plan called *Turning a New Leaf*. If you do not have that, we could arrange to get it to you.

**The Chairman:** Ms. Presseault and Mr. Lefebvre, thank you for coming to the committee. You can tell from the wide variety of questions from honourable senators that they were very interested in your views and comments. Thank you for being so candid and straightforward with us.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Thursday, September 28, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 9:05 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I would like to call this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order. This is our 23rd meeting in relation to Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. This is more commonly known as the accountability bill.

vous auriez voulu y trouver. S'il y a d'autres mesures, vous pouvez nous en faire part par écrit et nous en tiendrons compte. Malheureusement, nous n'avons pas le temps aujourd'hui. Mais y a-t-il d'autres mesures?

**M. Lefebvre :** Non.

**Le sénateur Stratton :** Croyez-vous que ce projet de loi doit être adopté?

**M. Lefebvre :** En théorie, du point de vue comptable, je pense qu'il comprend beaucoup de bonnes mesures. Politiquement, est-il applicable? Plusieurs d'entre vous ont posé la question. Je pense que l'institutionnalisation des comités de vérification indépendants sera contestée.

**Mme Presseault :** Je suis d'accord sur les deux points. Nous en entendrons parler de nouveau et le projet de loi bénéficiera certainement de votre étude. Seul le temps le dira.

**Le sénateur Stratton :** Ce qu'on fait essentiellement, c'est de changer la culture. C'est une question d'éthique. Il faut un changement à ce chapitre. Saviez-vous que le gouvernement publierait des lignes directrices révisées destinées aux ministres, avec l'intention de réviser de fond en comble la définition de l'éthique et de la responsabilité? Cela se trouve à la page 9 du plan d'action fédéral sur la responsabilité intitulé *Une nouvelle feuille de route*. Si vous n'avez pas ce document, je peux vous le faire parvenir.

**Le président :** Madame Presseault et monsieur Lefebvre, je vous remercie d'être venus au comité. Comme vous avez pu le constater par les questions nombreuses et très variées posées par les sénateurs, ces derniers s'intéressent beaucoup à vos opinions et commentaires. Merci d'avoir été d'une grande franchise avec nous.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le jeudi 28 septembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui à 9 h 5 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Mesdames et messieurs les sénateurs, j'aimerais déclarer ouverte cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Il s'agit de notre 23<sup>e</sup> séance sur le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. Ce projet de loi est plus communément appelé projet de loi sur la responsabilité.



As senators, our witnesses and members of the public, both here in the room and across Canada on television know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda and is one of the most significant pieces of legislation brought before Parliament in recent years. The committee is giving the bill the extensive, careful and detailed study that this bill deserves. During over 70 hours of meetings to date, we have heard from 108 witnesses. This week we are considering various aspects of the bill, including whistle-blowing, audit powers and procurement.

To begin this session on procurement, I am very pleased to welcome Ian Bennett, Jane Meyboom-Hardy, Jonathan Higdon and Mr. Joe Wild from the Acquisitions Branch of Public Works and Government Services Canada. This branch provides Canada with relevant and timely value-added acquisition and related common services.

[Translation]

On behalf of the committee I want to thank you for joining us. Without further ado, I will turn the floor over to you, after which we will go to questions and have some discussions which no doubt will prove very helpful to committee members.

[English]

**Ian Bennett, Acting Assistant Deputy Minister, Public Works and Government Services Canada, Acquisitions Branch:** It is a pleasure to meet with you today to discuss the proposed federal accountability act and how it will impact the operations of the Department of Public Works and Government Services Canada. We appreciate the opportunity to make these brief remarks before accepting your questions.

[Translation]

As the committee has heard, Bill C-2 will bring about significant changes on many fronts, some of which are directly related to the mandate of Public Works and Government Services Canada. Most notably, Part V of the proposed legislation aims to improve the accountability of federal procurement and contracting — two of the department's principal activities.

[English]

As the Government of Canada's main procurement arm, Public Works and Government Services Canada manages some 40 to 60,000 transactions annually. In 2004, the department purchased approximately \$17 billion worth of goods and services on behalf of the federal government, its departments and agencies. As you can appreciate, the upcoming changes in the areas of procurement will have very significant implications for our department. To put federal procurement accountabilities and activities into perspective, I will mention that in 2004, the

Comme le savent les sénateurs, les témoins et les membres du public ici présents ou qui nous regardent à la télévision, ce projet de loi est un élément central du programme du nouveau gouvernement et l'une des plus importantes mesures législatives dont le Parlement a été saisi au cours des dernières années. Le comité accorde à ce projet de loi l'examen approfondi, minutieux et détaillé qu'il mérite. Nous avons déjà consacré 70 heures de séance au projet de loi et entendu 108 témoins. Cette semaine, nous nous penchons sur différents aspects du projet de loi, notamment la dénonciation, les pouvoirs de vérification et l'approvisionnement.

Pour débiter cette séance sur l'approvisionnement, j'ai le plaisir de souhaiter la bienvenue à Ian Bennett, Jane Meyboom-Hardy, Jonathan Higdon et Joe Wild, qui nous viennent de la Direction générale des approvisionnements de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Cette direction générale offre au Canada des services d'acquisition à valeur ajoutée pertinents et rapides, en plus de divers services communs connexes.

[Français]

Le comité tient à vous remercier beaucoup de votre présence. Je vous cède maintenant la parole, et ensuite nous passerons à une période de questions et de discussion qui sera, je sais, très utile pour les membres du comité.

[Traduction]

**Ian Bennett, sous-ministre adjoint intérimaire, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Direction générale des approvisionnements :** Je suis ravi de vous rencontrer aujourd'hui pour discuter du projet de loi fédérale sur la responsabilité et de son incidence sur les activités du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada. Nous vous sommes reconnaissants de nous fournir l'occasion de présenter cette brève introduction avant de répondre à vos questions.

[Français]

Comme le comité l'a appris, le projet de loi C-2 aura des répercussions profondes à bien des égards, dont certaines touchent directement le mandat de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Le plus important changement vise la partie V de la loi proposée, qui vise à améliorer la responsabilité à l'égard des activités liées aux achats et les marchés du gouvernement fédéral, deux des principales activités du ministère.

[Traduction]

À titre d'organisme principal des achats du gouvernement du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada gère entre 40 000 et 60 000 transactions par année. En 2004, le ministère a fait l'acquisition de biens et des services d'une valeur d'environ 17 milliards de dollars au nom du gouvernement fédéral, de ses ministères et de ses organismes. Comme vous pouvez l'imaginer, les changements à venir dans le domaine de l'approvisionnement auront de grandes incidences sur notre ministère. Pour mettre en contexte les responsabilités et les

government entered into approximately 416,000 contracts of which about 95 per cent were valued at less than \$25,000.

However, this 95 per cent of the total number of contracting transactions represents only 5 per cent of the total value of contracts. Virtually all of these low-dollar value contracts were handled by departments themselves.

The federal procurement system operates in an open, transparent and fair manner. Approximately 91 per cent of all government contracts are awarded on a competitive basis with strict criteria governing the situations where non-competitive contracts may be considered. These criteria include considerations such as, the national interest, where issues such as security are considered; national emergencies; items where only one supplier may be considered due to proprietary rights or interests; and, as I mentioned, contracts valued at less than \$25,000.

Typically, Public Works and Government Services Canada handles only about 10 per cent of the total government contracting transactions, but these represent more than 90 per cent of the total value of all contracts and supply arrangements put in place by the government.

The acquisitions function of Public Works and Government Services Canada is accountable, first, for handling high dollar value, high complexity transactions on behalf of the government; second, for putting in place supply arrangements that can be accessed by all departments and agencies of the government; and third, for developing operational policies, practices and procedures.

Public Works and Government Services Canada is already working hard to improve and modernize our procurement processes in order to achieve increased efficiencies and ensure that we make the right business decision for government and taxpayers. As part of a broader procurement transformation agenda now underway in the department, we are adopting a corporate government-wide view toward government procurement. We are aiming to cut in half the time it takes to conduct procurement transactions, to reduce our internal operating costs by 10 per cent and to achieve savings for the government in the order of \$2.5 billion.

[Translation]

As an organization that is committed to the highest levels of ethical conduct in all of its business activities, I can assure the committee that PWGSC welcomes the reforms set out in the Federal Accountability Act. We believe these measures will further enhance transparency and accountability which are inherent values in a fair, open and accessible procurement system.

[English]

The federal accountability bill will create the new position of the procurement auditor with a mandate to review procurement practices across government on an ongoing basis to ensure fairness and transparency. The mandate will also include the

activités fédérales en matière d'approvisionnement, je mentionne qu'en 2004, le gouvernement a attribué quelque 416 000 marchés dont environ 95 p. 100 avaient une valeur inférieure à 25 000 \$.

Cependant, ce 95 p. 100 du nombre total de transactions ne représente qu'environ 5 p. 100 de la valeur totale des marchés. Pratiquement tous ces marchés de faible valeur sont gérés par les ministères eux-mêmes.

Le système d'achat fédéral est ouvert, transparent et juste. Environ 91 p. 100 de tous les marchés publics sont attribués de manière concurrentielle, et des critères stricts régissent les situations où des marchés peuvent être attribués par voie non concurrentielle. Ces critères comprennent les questions d'intérêt national, comme la sécurité et les urgences, l'existence d'un seul fournisseur en raison de droits de propriété et comme je l'ai mentionné, les marchés d'une valeur inférieure à 25 000 \$.

Généralement, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada traite seulement environ 10 p. 100 du nombre total de transactions relatives aux marchés publics, mais ces transactions représentent plus de 90 p. 100 de la valeur totale des marchés et des arrangements en matière d'approvisionnement conclus par le gouvernement.

La Direction générale des approvisionnements de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada s'occupe d'abord des transactions complexes et de grande valeur au nom du gouvernement. Ensuite, elle conclut des arrangements en matière d'approvisionnement auxquels tous les ministères et organismes du gouvernement peuvent accéder et enfin, élabore des politiques et des pratiques opérationnelles sur les achats.

TPSGC ne ménage aucun effort afin d'améliorer et de moderniser ses méthodes d'achat pour accroître son efficacité et s'assurer de prendre les meilleures décisions qui soient pour le gouvernement et les contribuables. Dans le cadre d'un programme de transformation des achats plus général qui se déroule actuellement au ministère, nous adoptons une approche ministérielle — ou pangouvernementale — en matière d'achats. Nous souhaitons également réduire de moitié le temps qu'il faut pour procéder aux achats, réduire de 10 p. 100 le coût de nos achats internes et réaliser des économies de l'ordre de 2,5 milliards de dollars pour le gouvernement.

[Français]

Étant une organisation déterminée à respecter un code d'éthique sans faille dans chacune de ses activités, je peux assurer que le TPSGC accueille favorablement les réformes énoncées dans la Loi fédérale sur la responsabilité. Nous croyons que ces mesures accroîtront davantage la transparence et la responsabilité, qui sont des valeurs inhérentes à un système d'achat équitable, ouvert et accessible.

[Traduction]

La Loi fédérale sur la responsabilité donnera lieu à la création du nouveau poste de vérificateur de l'approvisionnement, dont le mandat consistera à revoir continuellement les pratiques d'approvisionnement à l'échelle du gouvernement afin d'en



authority to make recommendations for improvements to relevant department. It will include the mandate to review complaints from potential suppliers for procurements less than \$25,000 for goods and less than \$100,000 for services. It will provide the authority to review complaints with respect to the administration of contracts, and it will provide the authority to manage an alternative dispute resolution process for contracts.

I would point out that the procurement auditor will have the authority to review specific complaints but not to recommend the cancellation of a contract. Although we want complaints to be addressed fully, fairly and openly, we need to ensure fairness for all bidders. It is important that we not jeopardize the integrity of the procurement process on the basis of a single complaint, which may or may not prove valid. Additionally, procurement processes for goods and services are usually undertaken with specific time frames in mind. If these processes were to be stopped every time a complaint was received, the government would have difficulty in meeting its procurement needs. Addressing a complaint after contract award will allow for a thorough and complete review of the process. If the complaint proves to be valid, the procurement auditor could, where circumstances warrant, recommend redress for the bidder. If the problem proves to be systemic and related to a flaw in government procurement practices, the procurement auditor may make recommendations to address these systemic issues.

Our goal is to ensure that we continually improve the government's procurement practices. The procurement auditor will be appointed by the Governor-in-Council and will submit an annual report to the Minister of Public Works and Government Services Canada. The report will also be tabled in Parliament.

As part of its accountability agenda, the government will implement a code of conduct for procurement. This new code will consolidate existing conflict of interest and anti-corruption measures into a comprehensive and transparent statement of expectations for both government employees and suppliers. Integrity provisions will also be included in all contracts to provide a clear statement of the existing obligations of contractors under the Criminal Code, the Competition Act and the Lobbyists Registration Act. Included in these provisions are commitments: not to pay, offer, demand or accept bribes; not to collude to obtain a contract; to ban contingency fees; and to disclose all commissions and expenses paid in connection with the contract.

A central element of the federal accountability action plan is the government's commitment to ensuring that the procurement reforms do not undermine the ability of smaller businesses in all regions of Canada to compete equally for federal business. Public Works and Government Services Canada's Office of Small and

assurer l'équité et la transparence. Son mandat consistera aussi à recommander des améliorations au ministère visé et à examiner les plaintes des fournisseurs éventuels pour les achats de biens inférieurs à 25 000 \$ et les achats de services de moins de 100 000 \$. Il examinera aussi les plaintes touchant l'administration des marchés et gèrera une méthode alternative de résolution des conflits lorsque ceux-ci surviennent dans le cadre des marchés.

Je tiens à signaler que le vérificateur de l'approvisionnement aura le pouvoir d'examiner des plaintes précises, mais non de recommander l'annulation d'un marché. Bien que nous voulions garantir un traitement approfondi et équitable des plaintes, nous devons assurer l'équité pour tous les soumissionnaires. Il est important de ne pas compromettre l'intégrité du processus d'approvisionnement en fonction d'une seule plainte, qu'elle soit valide ou non. De plus, on entreprend habituellement le processus d'approvisionnement en biens et services selon un échéancier déterminé. Si ce processus devait être interrompu chaque fois qu'une plainte est reçue, il serait difficile pour le gouvernement de répondre à ses besoins en approvisionnement. Le traitement d'une plainte après l'attribution du marché permettra d'effectuer un examen approfondi du processus. Si la plainte s'avérait valide, le vérificateur de l'approvisionnement pourrait, si les circonstances le justifient, recommander des mesures de réparation pour le soumissionnaire. S'il s'agissait d'un problème systémique découlant d'une lacune dans les pratiques d'approvisionnement, le vérificateur de l'approvisionnement pourrait formuler une recommandation en vue de corriger la situation.

Notre objectif est de veiller à l'amélioration continue des pratiques d'approvisionnement du gouvernement. Le vérificateur de l'approvisionnement, qui sera désigné par le gouverneur en conseil, présentera un rapport annuel au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada. Le ministre veillera à ce que l'on dépose le rapport au Parlement.

Dans le cadre du programme de responsabilité, le gouvernement adoptera également un code de conduite pour l'approvisionnement. Ce nouveau code viendra consolider les mesures actuelles touchant les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption de façon à prononcer un énoncé global et transparent des attentes exprimées à l'égard des employés et des fournisseurs du gouvernement. On ajoutera également à tous les marchés des dispositions relatives à l'intégrité afin d'exprimer clairement les obligations des entrepreneurs en vertu du Code criminel, de la Loi sur la concurrence et de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, qui consistent, entre autres, à ne pas verser, offrir, demander ou accepter des pots-de-vin; à ne pas recourir à la collusion pour obtenir un marché; à bannir les honoraires conditionnels et à divulguer le montant des commissions et des dépenses versées dans le cadre du marché.

Une pierre angulaire du Plan d'action sur la responsabilité fédérale est la promesse du gouvernement de faire en sorte que la réforme au niveau des approvisionnements ne vienne miner le caractère concurrentiel des petites entreprises de toutes les régions du Canada qui souhaitent obtenir des marchés du gouvernement

Medium Enterprises is taking the lead in ensuring that firms have fair opportunities to compete, regardless of their size and location.

[Translation]

The importance of this work should not be undervalued. Smaller suppliers — those with fewer than 500 employees — are a key contributor to the economy and provide a source of innovation and efficiency in meeting government requirements for a broad array of goods and services.

Small-and medium-sized enterprises account for 43 per cent of Canadian GDP, much of Canada's economic growth, 66 per cent of all jobs in the economy and 75 per cent of net employment growth. It is in the best interests of taxpayers and regional economies across the country that these businesses remain competitive, reliable suppliers to the Government of Canada. PWGSC is committed to streamlining our processes to allow this sector greater access to federal business opportunities.

[English]

The Regional Master Standing Offers for office supplies recently awarded by Public Works and Government Services Canada are an example of our commitment to making it easier for small and medium enterprises, SMEs, to access government business opportunities. In this particular instance, we saw the number of SMEs rise approximately 150 per cent, from 22 suppliers previously to 55, and indeed the number of Aboriginal firms doing business with the federal government increased as well.

To further strengthen our work in this area, the minister recently announced the establishment of six new regional Offices of Small and Medium Enterprises. These offices will provide support to SMEs and improve their access to government business by the following: maintaining an ongoing dialogue with smaller suppliers across the country to identify their concerns and possible solutions; providing information, training and outreach to SMEs in every region of the country; and working within the procurement system to modify procurement approaches and policies so that SMEs can contribute more effectively to meeting the government's requirements for goods and services.

The elements of Bill C-2 that I have touched on today are intended to ensure that the federal procurement process is open, fair and transparent. For the first time, vendors will be able to bring any concerns they have to a federal procurement auditor with the legal mandate to address them. These are positive steps, and they complement the initiatives already underway within Public Works and Government Services Canada.

fédéral. Le Bureau des petites et moyennes entreprises de TPSGC joue un rôle de chef de file pour s'assurer que les entreprises se voient offrir des possibilités équitables de se mesurer à la concurrence, et ce, peu importe leur taille et l'endroit où elles se trouvent.

[Français]

On ne doit pas sous-estimer l'importance de ces efforts. Les petits fournisseurs qui comptent moins de 500 employés contribuent de manière essentielle à l'économie et permettent de satisfaire aux exigences du gouvernement d'une manière novatrice et efficace pour une vaste gamme de biens et de service.

Les petites et moyennes entreprises sont responsables de 43 p. 100 de PIB canadien, d'une grande part de la croissance économique de notre pays, sans compter qu'on y occupe 66 p. 100 de tous les emplois de l'économie et on leur doit 75 p. 100 de la croissance nette du nombre d'emplois. Il est dans le meilleur intérêt des contribuables et des économies régionales à la grandeur du pays de préserver le caractère concurrentiel de ces entreprises qui sont des fournisseurs fiables pour le gouvernement du Canada. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada s'engage à simplifier ses processus pour que ce secteur puisse accéder plus facilement aux marchés publics.

[Traduction]

Les offres à commandes principales et régionales pour les fournitures de bureaux qu'a récemment accordées TPSGC montrent que le ministère facilite l'accès des petites entreprises aux marchés de l'État. Dans le cadre de processus, les marchés accordés aux PME ont augmenté de 150 p. 100 par rapport aux demandes de soumissions antérieures, qui sont passées de 22 à 55. D'ailleurs, le nombre d'entreprises autochtones sous contrat avec le gouvernement fédéral a augmenté aussi.

Dans le but de renforcer davantage nos efforts dans ce domaine, le ministre a récemment annoncé la mise sur pied de six nouveaux bureaux régionaux du Bureau des petites et moyennes entreprises. Ces bureaux offriront un soutien aux PME en plus de leur faciliter l'accès aux marchés publics : en entretenant le dialogue avec les petits fournisseurs à la grandeur du pays dans le but de cerner leurs préoccupations et d'élaborer des solutions possibles; en offrant de l'information et une formation aux PME dans toutes les régions du pays, et ce, avec l'aide des associations industrielles; en modifiant les approches et les politiques d'achat dans le cadre du système d'approvisionnement de façon à permettre aux PME de contribuer de façon plus efficace au respect des exigences gouvernementales touchant les biens et services.

Les aspects du projet de loi C-2 que j'ai abordés aujourd'hui visent à assurer que le processus d'approvisionnement soit libre, équitable et transparent et que les fournisseurs puissent, pour la première fois, exprimer leurs préoccupations en s'adressant à un vérificateur de l'approvisionnement qui bénéficie d'un mandat juridique permettant d'y remédier. Voilà des mesures positives qui compléteront les initiatives en cours à TPSGC.



**The Chairman:** Thank you for that broad, comprehensive, informative overview. You covered many issues in just a few moments.

You stated that, for the first time, people have a procurement auditor to go to. What was there before Bill C-2 brought in the concept of a procurement auditor? Where would people go?

**Mr. Bennett:** There were a variety of avenues for individuals having concerns about a federal procurement transaction. Specifically, the Canadian International Trade Tribunal, CITT, had a mandate to hear any concerns within a certain dollar value — basically subject to trade agreements. Additionally, Public Works and Government Services Canada had an alternative dispute resolution, and we would take to heart any issues being raised by any suppliers. Lastly, where there were issues of wrongdoing, through our audit programs or seeking input from suppliers, we would follow up on any allegations of such. Those mechanisms were open in the past to suppliers with concerns about the federal procurement system, but the role of the federal procurement auditor will fill a certain vacuum. They will be empowered to look at transactions that are below the thresholds of the CITT, for example, and will provide a consolidated and visible mechanism for suppliers to bring forward their concerns and complaints.

**Senator Mitchell:** Thank you, Mr. Bennett, for your very informative presentation.

One of the few areas that is very strong about this initiative is its emphasis on small and medium-sized enterprise in particular. I am from Alberta, and in the West, and probably the East, there is a great emphasis in the economy from small and medium-sized enterprises. It is often possible for them to be excluded from contracts that could assist them in growing and diversifying and building a regional economy because of size restrictions. That is a good thing.

Having said that, I see one profound irony throughout much of Bill C-2 and certainly in this case. I know you cannot be political, but I can. I cannot help myself. This comes from a Conservative government that seems to be premised upon this idea that all government is too much government and that there should be less government. As is so often the case in politics, there are these inherent contradictions. There certainly is in this case, because the profound duplication of this effort is obvious. You have actually laid out very well, in answer to the chairman's question, that all the functions that this is supposed to do are already being done. Perhaps there is a vacuum being filled because of thresholds, but you might just change the thresholds on the groups that are already doing it to solve that.

**Le président :** Je vous remercie de cet aperçu vaste, détaillé et instructif. Vous avez abordé de nombreuses questions en quelques minutes à peine.

Vous avez dit que pour la première fois, les gens pourraient s'adresser à un vérificateur de l'approvisionnement. Quel recours avaient-ils avant que le projet de loi C-2 n'introduise le concept d'un vérificateur de l'approvisionnement? Où les gens pouvaient-ils aller?

**M. Bennett :** Il y avait diverses options qui s'offraient aux personnes mécontentes d'une transaction d'achat fédérale. Plus particulièrement, le Tribunal canadien du commerce extérieur, le TCCE, avait le mandat d'entendre toutes les plaintes concernant des transactions d'une certaine valeur et surtout des transactions découlant d'un accord commercial. De plus, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada avait son propre mécanisme de résolution des conflits, et les fonctionnaires se faisaient un devoir de traiter attentivement toutes les préoccupations exprimées par les fournisseurs. Enfin, dès qu'il y avait des allégations d'actes répréhensibles, nous effectuions un suivi grâce à nos programmes de vérification ou à l'information fournie pas les fournisseurs. Nous offrions ces mécanismes aux fournisseurs qui voyaient des problèmes dans le système d'approvisionnement fédéral, mais le rôle du vérificateur fédéral de l'approvisionnement va combler un certain vide. Il va être habilité à examiner les transactions qui se trouvent sous les seuils du TCCE, par exemple, ce qui va fournir un mécanisme consolidé et visible permettant aux fournisseurs d'exprimer leurs préoccupations et de porter plainte.

**Le sénateur Mitchell :** Monsieur Bennett, je vous remercie de cet exposé très instructif.

L'un des très rares éléments forts de ce projet de loi, c'est l'importance qu'il accorde aux petites et moyennes entreprises en particulier. Je viens de l'Alberta et je vous dirais que dans l'Ouest, et probablement dans l'Est aussi, on met beaucoup l'accent dans l'économie sur les petites et moyennes entreprises. Il arrive souvent qu'en raison des limites de taille, elles sont exclues des marchés qui pourraient les aider à croître, à se diversifier et à bâtir une économie régionale. C'est une bonne chose.

Cela dit, je constate une grande ironie d'un bout à l'autre du projet de loi et certainement dans ce cas-ci. Je sais que vous ne pouvez pas prendre position politiquement, mais je le peux. Je ne peux pas m'en empêcher. Ce projet de loi vient d'un gouvernement conservateur qui semble se fonder sur l'idée qu'il y a toujours trop de présence gouvernementale et que le gouvernement devrait être moins présent. Comme c'est si souvent le cas en politique, il y a des contradictions inhérentes comme celles-ci. C'est certainement le cas ici, parce que la profonde redondance de cet effort est évidente. Vous l'avez expliqué très bien, en réponse à la question du président : toutes les fonctions que ce projet de loi est censé permettre d'assumer le sont déjà. Peut-être comble-t-il un vide en raison de ces seuils, mais l'on pourrait simplement changer les seuils des groupes qui s'en occupent déjà pour résoudre le problème.

To check on matters we have an Auditor General, internal auditors, new controllers, this committee of the Senate, public accounts committees, committees of the House, management structures, et cetera. There is plenty of procurement review in this government today. The obvious question is: Why is this duplication necessary? Could it not be handled in a more efficient manner to fill the vacuum that you have indicated?

**Mr. Bennett:** Mr. Chairman, it is a very detailed question and I will try to touch on a few of the central points. In terms of the threshold — and perhaps considering lowering the threshold — there is legislation around in terms of the international trade agreements. As well, the hope would be that the federal procurement auditor could drive through some of the issues. Obviously, putting cases forward to the CITT is an onerous process in terms of the protocols followed, et cetera. This applies as well to the question of access to small and medium enterprises that have a concern that may not merit a full quasi-judicial proceeding but want to come forward with that.

With respect to the Auditor General, who appeared before the committee yesterday, Mr. Chairman, my experience as a public servant is that the Auditor General tends to look at program delivery, financial management and value for money. Clearly, in the scope of discharging those accountabilities, the Auditor General will look at specific contracting aspects associated with program delivery. Generally speaking, the Auditor General does not look at horizontal, systemic kinds of operational procurement-related issues.

**The Chairman:** She said that yesterday, as well.

**Mr. Bennett:** A case in point would be, for example, the firearms programs in which she commented on some of the contracting aspects but moved to much broader issues, such as the performance measures. Those roles are complementary.

With respect to the internal audit community, quite rightly, reference is made to strengthening the controllership function in government. The financial management of government is, as senators can appreciate, highly complex and connects to procurement. Consider the magnitude of the transaction with the dollar values that are part of the purview of procurement, the variety of interventions in the process with some 130 federal departments and agencies, and the thousands of suppliers. My point is I am not sure that the controllership function, although clearly aligned with the procurement function in government, would have the time and the energy to focus on procurement issues. Checks and balances are in place but this is a step toward strengthening those checks and balances.

Pour vérifier ce qui se passe, nous avons un vérificateur ou une vérificatrice générale, des vérificateurs internes, de nouveaux contrôleurs, ce comité du Sénat, les comités des comptes publics, les comités de la Chambre, les structures de gestion, et cetera. Le gouvernement examine déjà l'approvisionnement de multiples façons. Il y a une question évidente qui se pose : pourquoi cette redondance de fonctions est-elle nécessaire? Ne pourrait-on pas trouver un moyen plus efficace pour combler le vide que vous avez mentionné?

**M. Bennett :** Monsieur le président, c'est une question très détaillée, et je vais essayer d'aborder quelques-uns de ses éléments principaux. Pour ce qui est du seuil et de la possibilité de l'abaisser, il y a toute une législation composé d'accords commerciaux internationaux qui le régit. De même, on espère que le vérificateur fédéral de l'approvisionnement pourrait régler certains problèmes. Évidemment, les démarches nécessaires pour présenter une affaire devant le TCCE sont énormes parce qu'il y a beaucoup de protocoles à respecter, entre autres. Cela s'applique également à l'accès pour les petites et moyennes entreprises qui sont aux prises avec un problème qui ne mériterait peut-être pas de faire l'objet de toute une démarche quasi judiciaire, mais qui pourraient vouloir porter plainte.

Pour ce qui est de la vérificatrice générale, qui a comparu devant le comité hier, selon mon expérience de fonctionnaire, monsieur le président, la vérificatrice générale a tendance à examiner la mise en oeuvre des programmes, la gestion financière et l'optimisation des ressources. Il est clair que dans le cadre de ses responsabilités, la vérificatrice générale évalue certains aspects des marchés qui touchent la mise en œuvre des programmes. De façon générale, la vérificatrice générale n'examine pas les problèmes horizontaux, systémiques, liés à l'approvisionnement opérationnel.

**Le président :** Elle l'a dit hier elle aussi.

**M. Bennett :** Un bon exemple serait celui du programme des armes à feu. Elle s'est exprimée sur certains aspects contractuels de ce programme, mais s'est penchée surtout sur des questions plus larges comme les mesures de rendement. Ces rôles sont complémentaires.

Pour ce qui est des vérificateurs internes, on parle à raison du renforcement de la fonction de contrôleur au gouvernement. Comme les sénateurs peuvent l'imaginer, la gestion financière du gouvernement est extrêmement complexe et elle est liée à l'approvisionnement. Pensez à l'ampleur de la transaction compte tenu de la valeur des ressources visées par l'approvisionnement, à la multitude d'interventions des quelque 130 ministères et organismes fédéraux et des milliers de fournisseurs. Personnellement, je ne suis pas certain que la fonction de contrôleur, bien qu'elle soit clairement en phase avec la fonction d'approvisionnement au gouvernement, laisse à son titulaire assez de temps et d'énergie pour se concentrer sur les problèmes de l'approvisionnement. Il y a des poids et des contrepoids qui existent, mais il s'agit d'un effort pour les renforcer.



**Senator Mitchell:** In your response, you mentioned a couple of matters that I would like to follow up on. You said the federal procurement auditor would be in a position to drive forward certain initiatives that would be to the advantage of SMEs that might not be driven now. Why would that not be an obvious mandate of the existing Office of Small and Medium Enterprises? If it is a mandate but it is not being done properly, why is someone not managing to rectify that? If they are doing it properly but not as well as they could, will the procurement auditor receive a transfer of some of their budget so that we are not duplicating the expenditure?

**Mr. Bennett:** Mr. Chairman, in response to those questions, the OSME is looking at systemic issues with respect to barriers for SMEs getting government business. They are aggressive in looking at simplification and streamlining of our processes, including education of and outreach to SMEs to ensure that they are aware of federal opportunities and how to access the systems. The essence of my comment was that this group clearly has that mandate. SMEs can take forward, what I would consider, generalized policy concerns with respect to barriers. They will address the following questions and concerns: Are our processes too complex? Are some terms and conditions in our contracting documents barriers to SMEs?

Specifically, Mr. Chairman, when I spoke about the role of the procurement auditor with respect to SMEs, I was referring to low-dollar-value complaints and resolution of those complaints. The OSME group that reports to me does not have the mandate to hear and discharge a transaction-specific complaint where an SME might not feel they had a fair shake in terms of the transaction.

We want to ensure that the OSME function within Public Works and Government Services Canada, PWGSC, including regional offices doing outreach at a local level, is funded and fully functional. We will ensure that the roles are harmonized, that there is no overlap and duplication, and that we will look at the appropriate balance of the budget. That is on the radar screen at PWGSC.

**Senator Mitchell:** If I were minister of PWGSC, I would want to have you as my deputy minister, because you are supportive of what they are doing and you argue it well. I am not convinced. Your argument is that the OSME does not have this particular mandate, which I will accept, although with management initiative that mandate could have been undertaken. That would have been preferable to creating another layer of bureaucracy — another distraction from getting things done. It is amazing that government is not completely paralyzed already — if it is not. Why not simply tell the minister that you do not need that extra layer because a group with the expertise is already in place. In that way, you would not split the role and the needed synergy and drive would occur because it would be all in one place. If that

**Le sénateur Mitchell :** Dans votre réponse, vous avez mentionné un certain nombre de choses dont j'aimerais que vous nous parliez davantage. Vous avez dit que le vérificateur fédéral de l'approvisionnement pourrait mener à bien certaines initiatives qui profiteraient aux PME et qui manquent peut-être actuellement. Pourquoi cela ne ferait-il pas partie du mandat évident du Bureau des petites et moyennes entreprises, qui existe déjà? S'il a un mandat mais qu'il ne s'en acquitte pas comme il faut, pourquoi n'y a-t-il pas un gestionnaire qui intervient pour corriger la situation? S'il s'en acquitte adéquatement, mais pas aussi bien qu'il le pourrait, le vérificateur de l'approvisionnement recevra-t-il une partie de son budget pour éviter une double dépense?

**M. Bennett :** Monsieur le président, en réponse à ces questions, le BPME analyse les obstacles systémiques qui empêchent les PME de prendre part aux marchés publics. Il déploie beaucoup d'efforts pour trouver les moyens de simplifier nos processus, de même que pour améliorer nos méthodes de formation et d'information des PME, pour qu'elles soient au courant des débouchés fédéraux et de la façon d'accéder aux systèmes. L'essentiel de mon observation, c'est que ce groupe en a clairement le mandat. Les PME peuvent lui soumettre ce que je considérerais comme des problèmes stratégiques généralisés qui constituent des obstacles. Ce bureau se pose des questions comme : nos méthodes sont-elles trop complexes? Y a-t-il des conditions dans nos documents de marché qui constituent des obstacles pour les PME?

Monsieur le président, lorsque je parlais du rôle du vérificateur de l'approvisionnement par rapport aux PME, je faisais surtout allusion aux plaintes sur des transactions de faible valeur et au règlement de ces plaintes. Le groupe du BPME qui relève de moi n'a pas le mandat d'entendre et de traiter une plainte propre à une transaction lorsque les responsables d'une PME n'ont pas l'impression d'avoir pu prendre pleinement et équitablement part à une transaction.

Nous voulons être certains que le BPME de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, TPSGC, y compris les bureaux régionaux responsables de la communication à échelle locale, soit financé et entièrement fonctionnel. Nous allons veiller à ce que ces rôles soient harmonisés, à ce qu'il n'y ait ni chevauchement ni double emploi et que le budget soit équilibré en conséquence. TPSGC y fera très attention.

**Le sénateur Mitchell :** Si j'étais ministre de TPSGC, j'aimerais vous avoir comme sous-ministre, parce que vous appuyez ce qu'ils font et que vous les défendez bien. Je ne suis pas convaincu. Votre argument, c'est que le BPME n'est pas investi de ce mandat. Je l'accepte, bien que j'estime qu'avec un peu d'initiative de gestion, il aurait pu se l'approprier. Ce serait préférable à la création d'une autre couche bureaucratique, d'une autre distraction qui nous empêche de faire ce qu'il faut. Il est incroyable que le gouvernement ne soit pas déjà complètement paralysé, s'il ne l'est pas. Pourquoi ne dites-vous pas simplement au ministre que vous n'avez pas besoin de cette couche de plus parce qu'il existe déjà un groupe ayant les compétences voulues. De cette façon, vous ne sépareriez pas ce rôle et vous auriez la synergie ainsi que

office cannot identify the issue, then we have to expand their mandate, and it would not cost that much money. In fact, it would help you to obtain that \$1 billion that you are trying to get.

**Mr. Bennett:** It provides an opportunity to put two key elements on the table. First, the Office of Small and Medium Enterprises of Public Works and Government Services Canada is a new function. Its role with respect to other government procurement transactions reaching across the whole of government needs to be strengthened. I gave you some of the dimensions of the mandate of PWGSC and the value of the purchases that we make. That is our clear line of sight, because we have control over those processes. One difference in the mandate is that the federal procurement auditor will have a mandate to look at all transactions from all departments. Although this position reports to the minister of PWGSC and will table a report in the House, the mandate includes transactions in other departments that reach out to SMEs. That would be an expansion of the mandate.

Second, the skill set for resolution of issues, considering legalistic aspects, is a function that I would not want to have at arm's length from the department. The Office of Small and Medium Enterprises reports to me and I report to a deputy minister. The federal procurement auditor needs to be at arm's length from the Department of Public Works and Government Services. This position, which would be a Governor-in-Council appointment, would report directly to the minister and would table a report in Parliament. While they need to be synergized and complimentary, they need to be at arm's length.

**Senator Mitchell:** That raises a couple of issues that I would like to pursue, but I want to go back to the question of duplication of budgetary expenditure.

In an earlier answer, you indicated that the Auditor General is probably doing some of this now but not completely, because apparently there is this horizontal systemic, which is an interesting concept. However, I believe that the Auditor General would go into the horizontally systemic if she found a problem. She does not seem to be particularly timid about those matters.

Again, would you see us taking budget money from the Auditor General and putting it into the procurement office, or will we just duplicate the same functions for both?

**Mr. Bennett:** Mr. Chairman, I would not presume for a second to speak to a budgetary issue of an agent of Parliament. I spoke typically about the types of reviews that I have seen from the Auditor General. The Auditor General certainly has, within her mandate, the authority to look at value for money of procurement across government, but the Auditor General is not empowered to hear issues with respect to particular transactions, complaints arising. That is not a function that she is undertaking.

l'élan nécessaires parce que tout serait concentré au même endroit. Si ce bureau ne peut pas relever le problème, alors nous devons élargir son mandat et il ne nous en coûterait pas si cher. En fait, il vous serait utile d'obtenir ce milliard de dollars que vous essayez d'acquérir.

**M. Bennett :** Votre observation me permet de mentionner deux éléments clés. Premièrement, le Bureau des petites et moyennes entreprises de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada est tout nouveau. Son rôle par rapport aux autres transactions d'approvisionnement à l'échelle du gouvernement doit être renforcé. Je vous ai donné une idée de la portée du mandat de TPSGC et de la valeur des achats que nous faisons. C'est notre ligne de mire, parce que nous maîtrisons ces processus. Le mandat du vérificateur fédéral de l'approvisionnement diffèrera du nôtre en ce qu'il examinera toutes les transactions de tous les ministères. Bien qu'il relève du ministre de TPSGC et qu'il fasse rapport à la Chambre, son mandat englobe les transactions des autres ministères qui touchent les PME. Ce serait un élargissement du mandat actuel.

Deuxièmement, compte tenu de tous les aspects juridiques, je ne voudrais pas que la compétence de résolution des problèmes soit indépendante du ministère. Le Bureau des petites et moyennes entreprises me fait rapport, et je fais rapport à un sous-ministre. Le vérificateur fédéral de l'approvisionnement doit être indépendant du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux. Le vérificateur, qui serait désigné par le gouverneur en conseil, ferait rapport directement au ministre et présenterait un rapport au Parlement. Bien qu'il doive y avoir de la synergie et de la complémentarité, il faut préserver l'indépendance.

**Le sénateur Mitchell :** Cela soulève quelques questions que j'aimerais analyser, mais j'aimerais revenir à la double dépense budgétaire.

Dans l'une de vos réponses, vous avez indiqué que la vérificatrice générale effectuait probablement cette tâche en partie, mais pas complètement, parce qu'apparemment, il y a le concept intéressant des problèmes horizontaux et systémiques. Cependant, je crois que la vérificatrice générale examinerait les détails horizontaux et systémiques si elle constatait un problème. Elle ne semble pas particulièrement timide à cet égard.

Je le répète, voudriez-vous que nous prenions une partie de l'argent du budget de la vérificatrice générale et que nous le transférions au bureau de l'approvisionnement? N'allons-nous pas simplement reproduire les mêmes fonctions pour les deux?

**M. Bennett :** Monsieur le président, je ne pourrais jamais oser m'exprimer sur le budget des hauts fonctionnaires du Parlement. J'ai parlé en général des examens que j'ai vus et qui ont été produits par la vérificatrice générale. Il ne fait aucun doute que la vérificatrice générale a le pouvoir et le mandat de vérifier l'optimisation des ressources investies dans l'approvisionnement à l'échelle du gouvernement, mais elle n'est pas habilitée à recevoir ni à traiter des plaintes sur des transactions particulières. Cela ne fait pas partie de ses fonctions.



I go back to the fundamental point: There is a variety of oversight, checks and balances in the federal procurement system. We would want to make sure that they are interconnected and complementary and not duplicative.

**Senator Mitchell:** You alluded to the question of independence, which of course is very important. If this group were to function effectively in the way that it is being construed, then it would have to be independent. It is interesting — Mr. Wild was presenting some time ago and made the point, which I believe you are making as well — that the reporting function is to the Minister of Public Works and because the procurement auditor is not an agent of Parliament it is independent in a sense in that it reports directly to the minister.

It seems to me that that is absolutely counter-intuitive, given the debate that went on some time ago. The direct appointment to the minister may be exactly what the problem is; it was not a concern in all this issue about political influence. Is that not compounded by the fact that this is a Governor-in-Council appointment that will be almost purely political or certainly subject to political? Also, is it not compounded further by the fact that it is the Prime Minister's Office that will be able to exclude those departments, duties and functions that the procurement auditor should not be able to review?

**Mr. Bennett:** Perhaps I could touch on some of the points and invite Mr. Wild to comment further. One element of having this position report to the minister fundamentally contributes to the point of maximizing budgets. By that I mean it provides an administrative umbrella of a department and an infrastructure to support this function. The procurement auditor will have very significant **input and connection from some of the operational areas of the department. I go back to the comment about the small and medium enterprises.**

With respect to the political dimension, I will not touch on that. However, a very important check and balance in reviewing the proposed bill is the tabling of the procurement auditor's report with Parliament. This will give visibility to the complaints that have come forward, the disposition of those complaints and the examination of systemic issues that I have touched on. In terms of a full accounting of the activities of this important function, that is the appropriate check and balance.

Perhaps Mr. Wild would like to add something to that answer.

**The Chairman:** We have 20 minutes left. I want all senators to have an opportunity because this is an important panel. I will make room on the second round — if there is a second round.

**Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services, Treasury Board Portfolio, Public Works and Government Services Canada:** Concerning the point on independence, there is also a host of machinery choices, if you will, in terms of how one wishes to structure a function that will operate with a level of independence. There are choices. The choices range from an agent of Parliament model, which, while part of the executive for administrative purposes, is reporting completely independent of the executive

Je reviens à l'élément fondamental. Il y a divers mécanismes de surveillance, poids et contrepoids dans le système d'approvisionnement fédéral. Nous voulons nous assurer qu'ils sont interreliés et complémentaires et non qu'ils se répètent.

**Le sénateur Mitchell :** Vous avez soulevé la question de l'indépendance, qui est très importante, bien entendu. Pour fonctionner efficacement de la façon dont il est structuré, ce groupe doit être indépendant. Je trouve intéressant — M. Wild a comparu devant nous il y a quelque temps et a fait valoir le même argument que vous — que le vérificateur fasse rapport au ministre des Travaux publics, parce que le vérificateur de l'approvisionnement n'est pas un haut fonctionnaire du Parlement et qu'il est indépendant en ce sens qu'il fait rapport directement au ministre.

Cela me semble absolument illogique compte tenu du débat que nous avons eu il y a quelque temps. Le rapport direct au ministre est peut-être exactement le problème; on ne craignait pas du tout l'influence politique. Cela ne se conjugue-t-il pas au fait qu'il s'agit d'une nomination par le gouverneur en conseil, une nomination qui sera presque purement politique ou certainement empreinte de politique? Le problème n'est-il pas multiplié aussi par le fait que le Cabinet du premier ministre pourra exclure les ministères, les devoirs et les fonctions qu'il veut du mandat du vérificateur de l'approvisionnement?

**M. Bennett :** Je peux peut-être préciser certaines choses et inviter M. Wild à y ajouter son opinion. D'abord, ce vérificateur ferait rapport au ministre surtout pour contribuer à l'optimisation du budget. J'entends par là que cette fonction s'inscrirait dans le cadre administratif d'un ministère, qui lui fournirait l'infrastructure d'appui. Le vérificateur de l'approvisionnement recevrait beaucoup d'informations de certains secteurs opérationnels du ministère et serait très lié à eux. Je reviens à ce qu'on a dit sur les petites et moyennes entreprises.

Je ne parlerai pas de la dimension politique. Cependant, l'un des contrepoids importants que prévoit le projet de loi, c'est le dépôt du rapport du vérificateur de l'approvisionnement au Parlement. Ainsi, les plaintes déposées, leur traitement et l'examen des problèmes systémiques que j'ai mentionnés auront de la visibilité. C'est le contrepoids nécessaire pour assurer une pleine reddition de comptes sur les activités de cette fonction importante.

Peut-être M. Wild voudrait-il ajouter quelque chose à cette réponse.

**Le président :** Il nous reste vingt minutes. Je tiens à ce que tous les sénateurs aient l'occasion de s'exprimer, parce qu'il s'agit d'un groupe de témoins important. Je vais garder du temps au second tour, s'il y en a un.

**Joe Wild, avocat-conseil, Service juridique du Portefeuille Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada :** Au sujet de l'indépendance, il y a aussi toute une série de choix techniques à faire, si l'on veut, sur la façon dont on veut structurer cette fonction pour qu'elle s'exerce avec autant d'indépendance. Ce sont des choix. On peut choisir le modèle des hauts fonctionnaires du Parlement selon lequel le titulaire, bien qu'il fasse partie de l'exécutif sur le plan administratif, fasse



with respect to the discharge of a mandate. There are officers of Parliament that are completely outside of the executive and are part of the legislative branch of government in that they form part of the institutions of Parliament.

There are also ways to create independence but housed within the executive. In this particular case, we are looking at a function that is carried out primarily within the Department of Public Works and Government Services Canada, as well as other departments in terms of procurement, but it is a function that is primarily carried out by officials. The independence is found by placing the procurement auditor in a direct reporting role with the minister, who then has the responsibility to table reports to Parliament and, of course, is fully accountable to Parliament for what is going on within the department.

That is the form of independence that was being sought here, which was to have a reporting function that would not be going through the Deputy Minister of Public Works and Services, who would have accounting officer type responsibility for ensuring that the procurement controls in the PWGSC are functioning properly. It is removed from being part of that system, so that it can act as an overseer that is reporting directly to the minister, who is, of course, then accountable to Parliament for whatever is going on within those functions.

**Senator Cowan:** On the point you have raised, it seems to me there is a direct conflict between having this person purporting to be independent and reporting to the minister, who is a political person. It is a political appointment and the direct reporting is to the political person in the department. This bill also adopts this concept of accounting officers, presumably the deputy minister. It seems to me that there is an inherent conflict there — and confusion — and the very kind of overlaying of auditors auditing auditors that Senator Mitchell is speaking about.

**Mr. Wild:** This is not a typical model for what is perhaps more of an ombudsman function in terms of receiving complaints from the public within the parameters prescribed in the legislation, and addressing those complaints in the form of making recommendations to the minister, which then culminates in the report that, ultimately, the auditor is filing through the minister to Parliament each year. The point to make is that nowhere in that reporting function does it imply that the minister gets to change or affect the conclusions or recommendations that the procurement auditor is making. This is not a new model in the sense that there are ombudspersons that exist in the system now that reflect this similar type of reporting structure. An example of that is with the Canadian Forces.

It is not foreign, it is a way of doing it and it is meant to be independent in terms of the bureaucracy, given that that is where the administration and implementation of the procurement initiatives are occurring. As I mentioned, in that sense, although it is reporting to the minister, there is nothing in the act that is

rapport de façon complètement indépendante de l'exécutif sur l'exercice de son mandat. Il y a des hauts fonctionnaires du Parlement qui sont complètement extérieurs à l'exécutif et font partie de la branche législative du gouvernement en ce sens qu'ils font partie des institutions du Parlement.

Il y a également des moyens de créer de l'indépendance, mais au sein de l'exécutif. Dans ce cas particulier, il s'agit d'une fonction principalement exercée au sein du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, de même que dans les autres ministères en ce qui concerne l'approvisionnement, mais qui est surtout exercée par des fonctionnaires. On assure l'indépendance du vérificateur de l'approvisionnement en l'obligeant à faire rapport directement au ministre, qui a ensuite la responsabilité de présenter des rapports au Parlement et bien sûr, qui est tenu pleinement responsable envers le Parlement de ce qui se passe au ministère.

C'est la forme d'indépendance qu'on voulait atteindre, on voulait que la reddition de comptes ne se fasse pas par le sous-ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, selon le modèle de l'administrateur des comptes, qui doit s'assurer que l'approvisionnement à TPSGC se fait en bonne et due forme. Le vérificateur ne fera pas partie de ce système, de sorte qu'il pourra surveiller ce qui se passe et faire rapport directement au ministre, qui à son tour, est évidemment responsable envers le Parlement pour tout ce qui se passe dans le cadre de ces fonctions.

**Le sénateur Cowan :** Au sujet de ce que vous venez de dire, il me semble y avoir un conflit direct entre la soi-disant indépendance de cette personne et son rapport au ministre, qui est une personne politique. Il s'agit d'une nomination politique, et cette personne fait rapport directement à une autre personne politique au ministère. Ce projet de loi introduit aussi le concept de l'administrateur des comptes, qui serait probablement le sous-ministre. Il semble y avoir un conflit inhérent ici, et de la confusion, parce que je crains qu'on superpose des vérificateurs qui se vérifient mutuellement, comme le déplorait le sénateur Mitchell.

**M. Wild :** Ce n'est pas le modèle classique pour cette fonction, qui s'apparenterait probablement plus à celle d'un ombudsman qui reçoit des plaintes du public conformément aux paramètres prescrits dans la loi et qui traite ces plaintes en formulant des recommandations au ministre, des recommandations qui culminent dans un rapport que le vérificateur présente au Parlement chaque année par l'intermédiaire du ministre. Il faut toutefois souligner que ce rapport ne permet pas au ministre de changer les conclusions et recommandations faites par le vérificateur de l'approvisionnement. Ce n'est pas un modèle nouveau, parce qu'il y a déjà dans le système des ombudsmans qui font rapport d'une façon semblable. On en trouve un bon exemple au sein des Forces canadiennes.

Ce modèle n'est pas étranger, c'est une façon de le rendre indépendant de la bureaucratie, compte tenu que c'est la bureaucratie qui administre et met en œuvre les initiatives d'approvisionnement. Comme je l'ai mentionné, bien qu'il fasse rapport au ministre, il n'y a rien dans la loi qui donne au ministre



giving the minister control or direction over the procurement auditor. Rather, the mandate is set out in legislation and then there is the possibility of regulation, which will further refine that mandate.

**Senator Zimmer:** In addition to what Senators Cowan and Mitchell have said, the procurement auditor has the authority to review specific complaints but not to make a recommendation of cancellation of contract. Why not? It is only a recommendation.

**Mr. Bennett:** There is a fundamental issue here. There are a number of transactions with respect to the entire procurement system, for example, when suppliers are submitting bids they are required to put in place certain provisions, such as insurance, or if it is a service they put holding teams in place.

There are clearly operational requirements in terms of delivery of that good or service. Our feeling is that to have someone raise their hand in terms of a complaint while the process is ongoing will really grind the machinery and the transactions to a halt. I feel it is a question of fundamental fairness to the other people submitting bids.

The role of the procurement auditor will be to look at these and assess them, and the auditor can make appropriate redress. However, while the consequence of stopping the process in the middle was considered very carefully, in looking at the volumes of the transactions and the fundamental fairness to all the people who have submitted bids, we felt that this was the appropriate balance.

**Senator Mitchell:** The point was made some time ago in an *Edmonton Journal* editorial that Tuesday was a very bad day for anyone who believes Stephen Harper's promise of a new era in Canadian politics, one of fair, honest, accountable government. This was in reference to Harper's decision to use his discretion to usurp the process of allocating billions of dollars of defence aerospace procurement contracts from the normal procurement process so that he could make those decisions. Its article went on to say that it is evidence that he has either succumbed to a fascinating collective amnesia or is just cynical and cunning.

Could the Prime Minister decide to do that, which he has, and then turn, with his powers, and say the procurement officer will not be able to review that procurement process of upwards of \$8 billion worth of contracts? Is it possible that could occur?

**Mr. Bennett:** I will ask Mr. Wild if he would like to comment further, but to start the answer, first, the dollar value of those transactions would be heard by major quasi-judicial tribunals. They would not be eligible for the procurement auditor to examine. There are appropriate checks and balances in place.

le pouvoir de donner des consignes au vérificateur de l'approvisionnement ou de l'orienter. Son mandat est plutôt établi dans la loi, et l'on pourrait adopter un règlement qui le préciserait davantage.

**Le sénateur Zimmer :** Pour compléter ce que les sénateurs Cowan et Mitchell ont dit, le vérificateur de l'approvisionnement a le pouvoir d'examiner les plaintes particulières, mais non de recommander l'annulation d'un marché. Pourquoi pas? Ce n'est qu'une recommandation.

**M. Bennett :** Il y a un élément fondamental. Il y a beaucoup de transactions qui s'effectuent dans l'ensemble du système d'approvisionnement. Par exemple, lorsque des fournisseurs soumettent une offre, ils doivent satisfaire à certaines exigences, comme de prévoir une assurance ou s'il s'agit d'un service, de mettre en place des équipes de gestion.

Il y a clairement des exigences opérationnelles concernant la livraison du bien ou la prestation du service. Nous avons la conviction que si quelqu'un porte plainte en cours de route, tout l'appareil va grincer et les transactions vont être interrompues. Je pense que c'est une question d'équité fondamentale envers les autres personnes qui font des offres.

Le rôle du vérificateur de l'approvisionnement sera d'examiner ces plaintes, de les évaluer et d'apporter les correctifs pertinents. Cependant, bien que nous ayons réfléchi attentivement aux conséquences d'interrompre le processus à mi-chemin, compte tenu du volume de transactions et de l'équité fondamentale que nous devons à tous les soumissionnaires, nous nous sommes dit que c'était le meilleur équilibre.

**Le sénateur Mitchell :** Il a été écrit dans un éditorial du *Edmonton Journal* il y a peu de temps que mardi a été un très mauvais jour pour quiconque croyait la promesse de Stephen Harper d'une nouvelle ère en politique canadienne, celle d'un gouvernement juste, honnête et responsable. L'éditorialiste faisait allusion à la décision de Stephen Harper d'utiliser son pouvoir discrétionnaire pour soustraire du processus d'approvisionnement normal l'allocation de contrats d'approvisionnement de milliards de dollars pour la défense aérospatiale pour qu'il puisse prendre lui-même ces décisions. Il disait aussi qu'il était évident qu'il avait succombé à une amnésie collective fascinante ou que ce n'était que pur cynisme et ruse politique.

Le premier ministre peut-il en décider comme il vient de le faire, puis utiliser ses pouvoirs pour dire que le vérificateur de l'approvisionnement ne pourra pas vérifier ce processus d'approvisionnement pour des marchés dont la valeur pourrait atteindre huit milliards de dollars? Serait-ce possible?

**M. Bennett :** Je vais demander à M. Wild s'il veut compléter ma réponse, mais je vais commencer par vous dire que compte tenu de la valeur de ces transactions, l'affaire serait entendue par les grands tribunaux quasi-judiciaires. Ces transactions ne pourraient pas être examinées par le vérificateur de l'approvisionnement. Il y a des mesures de contrepoids appropriées qui existent.

If there were systemic and underlying issues about those types of transactions, the federal auditor could look at them. However, in terms of a major supplier having concern about that particular transaction, there are existing, well-founded tribunals that would hear any of those major transactions over \$100,000. Those would fall within that purview.

Second, in terms of a fair and open process and the posting of requirements, that is quite standardized and routine. Even for major procurements, we consider a number of critical inputs and the department looks very closely — working in these cases with the Department of National Defence — at what their operational requirements are, who the suppliers are, and the best avenue in terms of fair and open procurement. Moving forward with these kinds of transactions is something that the department does well.

**Senator Mitchell:** Without the help of a procurement officer now?

**Mr. Bennett:** Again, these major transactions would be available to be heard by other tribunals.

**Mr. Wild:** The only addition I have is with respect to the last comment in terms of whether the Prime Minister could decide that the procurement auditor would not look at a particular department or a specific transaction. Pretending for a second that this was a transaction that would actually be within the mandate of the procurement auditors — below the thresholds of it being dealt with, if there is a supplier complaint with the CITT, or in the more generic sense and not a specific supplier complaint — if we are in that world, the only provision in terms of addressing the duties and functions of the procurement auditor and in terms of constraining those duties and functions with respect to specific departments, is through regulation. It is the function of the Governor-in-Council. It goes through the regulatory process — the normal *Canada Gazette* process with prepublication, consultation and, of course, the overview by the joint Senate-House committee on regulatory affairs.

**Senator Andreychuk:** We have heard that there are various ways accountabilities are built into the system and that this is one more. Senator Mitchell called them layers; I call them differences of management needs. Do you feel they are duplications or does each one of them serve a different function?

**Mr. Bennett:** I believe that each one of them has a specific mandate with a very targeted area of responsibility and accountability. Clearly, coordination of these various functions is an important consideration. However, when you consider the number of the transactions in the procurement world, bringing into place a function such as this, and starting to understand how they can complement other initiatives is a very positive step.

**Senator Andreychuk:** Taking into account that we are talking about a public system as opposed to private corporations that may be very complex, are there similar systems within major

S'il y avait des problèmes systémiques sous-jacents à ce type de transaction, la vérificatrice fédérale pourrait les examiner. Cependant, si un grand fournisseur était mécontent de cette transaction, il y a des tribunaux bien constitués qui sont là pour entendre les contestations des grandes transactions de plus de 100 000 \$. Ces transactions feraient partie de leur mandat.

Ensuite, pour ce qui est de l'équité, de l'ouverture du processus et de la publication des exigences, il y a des règles normalisées et de routine. Même pour les grands processus d'approvisionnement, nous tenons compte d'un certain nombre de facteurs critiques, et le ministère étudie très attentivement quelles sont les exigences opérationnelles, qui sont les fournisseurs et quel serait le meilleur moyen d'assurer un processus d'approvisionnement équitable et ouvert. Dans ce cas-ci, ils travailleraient avec le ministère de la Défense nationale. Le suivi de ce type de transaction est une chose que le ministère fait bien.

**Le sénateur Mitchell :** Sans l'aide d'un vérificateur de l'approvisionnement en ce moment?

**M. Bennett :** Je le répète, les contestations de ces grandes transactions seraient entendues par d'autres tribunaux.

**M. Wild :** La seule chose que j'ai à ajouter concerne la dernière observation sur le droit du premier ministre de décider que le vérificateur de l'approvisionnement n'examinera pas un ministère en particulier ou une transaction particulière. Supposons un instant qu'il s'agisse d'une transaction s'inscrivant dans le mandat du vérificateur de l'approvisionnement (c'est-à-dire que la transaction se situe sous le seuil prescrit, qu'un fournisseur a porté plainte devant le TCCE ou qu'il s'agit d'une plainte plus générale qui n'a pas été déposée par un fournisseur en particulier); dans ces circonstances, la seule façon dont on peut modifier les devoirs et les fonctions du vérificateur de l'approvisionnement et restreindre ses fonctions et ses devoirs concernant des ministères en particulier est de faire adopter un règlement. C'est la fonction du gouverneur en conseil. Il faudrait alors suivre tout le processus réglementaire, soit la prépublication habituelle dans la *Gazette du Canada*, les consultations et bien entendu, l'examen par le comité mixte du Sénat et de la Chambre d'examen de la réglementation.

**Le sénateur Andreychuk :** Nous avons entendu qu'il y avait divers mécanismes de responsabilisation dans le système, et c'en est un de plus. Le sénateur Mitchell parle de couches bureaucratiques, je parle plutôt de différences dans les besoins de gestion. Croyez-vous qu'il y a de la redondance ou que chaque mécanisme a une fonction différente?

**M. Bennett :** Je pense que chacun d'eux a un mandat précis dans un champ de responsabilité bien circonscrit. Il est clair que la coordination de ces diverses fonctions est importante. Cependant, compte tenu du nombre de transactions dans le monde de l'approvisionnement, il est très positif de mettre en place une fonction comme celle-ci et d'essayer de comprendre comment elle peut être complémentaire à d'autres initiatives.

**Le sénateur Andreychuk :** Étant donné qu'il s'agit d'un système public plutôt que d'entreprises privées très complexes, y a-t-il des systèmes comparables dans les grandes entreprises? Autrement



corporations? In other words, are these methods peculiar to the public domain or are they within large multi-corporations and corporations?

**Mr. Bennett:** That is an excellent question, but I have not researched whether or not there would be comparable functions in the private sector. I would say, exactly as has been mentioned, that the expectations with respect to transparency, fairness, openness and diligence are much more stringent in the federal public sector. Other than a very general answer, I could not respond in a definitive way.

**Mr. Wild:** To give the one concrete example that comes to mind in response to that question: In the banking industry there are banking institutions that have set up an ombudsman function for people to be able to bring complaints if they feel they have an issue with the bank. Of course, that would be on top of all of the normal processes that any large corporation would have in terms of a properly functioning internal audit, an audit committee within their board of directors that oversees that internal audit function and a controller function. There are examples where the private sector has, in some instances, set up what is meant to be a public relations vehicle to some extent, but very much an ombudsman-type function for allowing people to feel as though they have another track to go if they are getting nowhere in dealing with the bank manager regarding a particular issue.

**Senator Andreychuk:** I want to follow up on something else that Senator Mitchell said, since he set the stage. The term "independence" is misleading because it gives the impression that it is independent of everyone and in the traditional ombudsman arm's length, et cetera. You are making the point that it is independent of the department. Is that where the problems were perceived to be?

**Mr. Bennett:** I would go back to the comment that within the management practices of the department, there are checks and balances — for example, a senior financial officer with a clear mandate, audit committees, et cetera. However, in terms of having a vehicle where the Canadian public and suppliers clearly know they can come forward with complaints is an area that was not visible within the department, and would build on some of the existing.

I would also touch on the fact that this function is not really unique, not only with respect to the Department of National Defence but also with respect to other areas, such as the role that was prescribed under Transport Canada to hear complaints pertaining to Air Canada.

It is a model that I believe can work in terms of independence. However, to respond to the question, the problems were not perceived necessarily to be solely and exclusively within PWGSC. As I said, there are hundreds of thousands of transactions on an annual basis that occur without reference to PWGSC. The federal procurement auditor would be empowered to look at any of those transactions. It is not solely within the purview of the Minister of

dit, ces méthodes sont-elles propres au domaine public ou les retrouve-t-on au sein des grandes entreprises ou de groupes d'entreprises?

**M. Bennett :** C'est une excellente question, mais je n'ai pas fait de recherches pour déterminer s'il existe des fonctions comparables dans le secteur privé. Je vous dirais, exactement comme il a été mentionné, que les attentes à l'égard de la transparence, de l'équité, de l'ouverture et de la diligence sont beaucoup plus sévères dans le secteur public fédéral. Je ne peux vous donner de réponse définitive autre qu'une réponse très générale.

**M. Wild :** Pour vous donner un exemple concret qui me vient à l'esprit en réponse à cette question, dans l'industrie bancaire, il y a des institutions qui ont créé une fonction d'ombudsman pour que les gens puissent porter plainte s'ils ont un problème avec la banque. Bien entendu, elle s'ajoute à tous les processus normaux dont n'importe quelle grande entreprise se dote pour assurer une bonne vérification interne, comme d'un comité de vérification au sein de son conseil d'administration pour surveiller la fonction de vérification interne et la fonction de contrôle. Il y a des exemples où des entreprises du secteur privé se sont dotées de ce qui se veut un véhicule de relations publiques, dans une certaine mesure, mais qui correspond beaucoup à la fonction d'ombudsman, pour que les gens aient l'impression d'avoir un autre recours s'ils n'aboutissent nulle part simplement en parlant de leur problème avec le gérant de la banque.

**Le sénateur Andreychuk :** Je vais poursuivre sur quelque chose que le sénateur Mitchell a dit, puisqu'il a ouvert la voie. Le mot « indépendance » peut mener à confusion car il donne l'impression qu'il est indépendant de tous et a l'autonomie traditionnelle de l'ombudsman, et ainsi de suite. Vous dites qu'il est indépendant du ministère. Est-ce pour cette raison qu'il y a des problèmes?

**M. Bennett :** Je reviens aux propos concernant l'équilibre des pouvoirs au niveau des pratiques de gestion du ministère — par exemple, un agent financier principal qui a un mandat clair, qui vérifie les comités, et cetera. Cependant, les citoyens et les fournisseurs canadiens ne savent pas où s'adresser pour déposer des plaintes, car en un tel organisme n'est pas visible au sein du ministère et devrait être mis en place à partir de quelque chose qui existe.

Je voudrais aussi mentionner que cette fonction n'est pas vraiment unique, non seulement ce qui concerne le ministère de la Défense nationale, mais aussi dans d'autres domaines, comme le rôle prescrit à Transports Canada pour recevoir les plaintes concernant Air Canada.

À mon avis, c'est un modèle qui peut fonctionner de façon indépendante. Cependant, pour répondre à la question, les problèmes n'ont pas été perçus forcément comme existant seulement et exclusivement au sein de TPSGC. Comme je l'ai dit, il y a des centaines de milliers de transactions annuelles qui se font à l'extérieur de TPSGC. Le vérificateur des approvisionnements du gouvernement fédéral aurait l'autorité

Public Works and Government Services Canada to oversee a large department, but more as a minister with accountability for federal procurement.

**Senator Andreychuk:** When I first looked at it and the materials we received, I thought that was the point; it was really to get back to ministerial accountability. If there is someone at arm's length, the department is then free to do its business. It is necessary to have someone looking at the broader picture and making sure that it is (a), brought to the minister; and (b), brought to Parliament, so something is done about it at the appropriate level. It seemed to me to be strengthening the department rather than not. I wanted to be sure that kind of take on the procurement officer was the correct one.

**Mr. Bennett:** I believe it is entirely correct. The department welcomes this. We see it as complementing. As I mentioned earlier, the reporting and the diligence to Parliament and making transparent the disposition of some of the cases that have been raised, the issues that have been examined, I feel is very important in terms of the independence and oversight.

**Senator Andreychuk:** There are obvious challenges and barriers that we understand for small-and medium-sized businesses. Can you enumerate some, particularly for the new Aboriginal businesses, that you see as barriers that we should be addressing?

**Mr. Bennett:** Maybe I could just start with a very quick overview of how we are trying to help Aboriginal businesses.

Currently, we have, under the trade agreements and our practices, provision to have Aboriginal set-asides, and we consider this in all instances. Aboriginal set-asides are basically parallel processes where we will put in place competitive supply arrangements with Aboriginal firms. They are not in direct competition with mainstream suppliers. Departments that are wishing, for example, to buy office supplies or furniture from their Aboriginal firm, will clearly have access to those supply arrangements and those opportunities.

We are coming forward with new strategies for each of the commodities that we are addressing. We are in consultation with suppliers, including Aboriginals and SMEs; the vast majority of Aboriginal firms would fall within the domain of small and medium enterprises. We are looking at the barriers of entry for them. We are looking for broader partnership opportunities with suppliers in the supply chain. By this I mean, specifically, to have a contract with a manufacturer. We are, however, structuring to make sure that there is local and regional sales service and support. As a part of that, we are asking that they consider nesting Aboriginal firms in the distribution chain — that is a

d'examiner ce genre de transactions. Ce n'est pas seulement dans les compétences d'un ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada dans la gestion d'un grand département, mais plus celle d'un ministre responsable des approvisionnements du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Andreychuk :** Quand je l'ai examiné et les documents que nous avons reçus, pour la première fois, je pensais que c'était cela l'argument; qu'il fallait vraiment revenir à la responsabilité ministérielle. Si quelqu'un est autonome, le ministère est donc libre de poursuivre ses travaux. Il est nécessaire d'avoir quelqu'un pour surveiller l'ensemble et s'assurer que c'est, premièrement, porté à l'attention du ministre, deuxièmement à celle du Parlement, afin que l'on en s'occupe au niveau approprié. Il me semble qu'il renforcerait le ministère plutôt que de l'affaiblir. Je voulais m'assurer que cette disposition concernant le fonctionnaire chargé des approvisionnements était la bonne.

**M. Bennett :** Je crois que c'est tout à fait correct. Le ministère y est favorable. Nous considérons que c'est un complément. Comme je l'ai dit tout à l'heure, le fait de faire rapport au Parlement et la diligence de divulguer les décisions prises concernant certains cas soulevés, les questions qui ont été examinées, je pense que c'est très important en termes d'indépendance et de surveillance.

**Le sénateur Andreychuk :** Nous comprenons que les petites et moyennes entreprises doivent affronter des obstacles. Pouvez-vous nous en indiquer quelques-uns, particulièrement en ce qui concerne les nouvelles entreprises autochtones, que nous devrions examiner à votre avis?

**M. Bennett :** Je pourrais peut-être commencer par un très bref aperçu sur la façon dont nous essayons d'aider les entreprises autochtones.

Aujourd'hui, nous avons, en vertu des ententes commerciales et de nos pratiques, une disposition de marchés réservés autochtones que nous considérons dans tous les cas. Les marchés réservés autochtones sont pratiquement des processus parallèles dans lesquels nous établissons des arrangements en matière d'approvisionnement concurrentiels avec des entreprises autochtones. Elles ne font pas concurrence directe avec les fournisseurs principaux. Des ministères qui veulent, par exemple, acheter des fournitures ou du mobilier de bureau chez leurs entreprises autochtones, pourront utiliser ces arrangements en matière d'approvisionnement et ces possibilités.

Nous préparons de nouvelles stratégies pour chaque marchandise que nous examinons. Nous consultons des fournisseurs, y compris les Autochtones et les PME; la grande majorité des entreprises autochtones sont des petites et moyennes entreprises. Nous examinons les obstacles qui leur font face. Nous étudions des possibilités de partenariat plus larges avec des fournisseurs dans la chaîne d'approvisionnement. Je veux dire conclure un contrat avec un fabricant. Cependant, nous mettons en place une structure pour s'assurer qu'il y ait un service après-vente local et régional. Dans le cadre de ce processus, nous demandons qu'ils considèrent l'intégration des entreprises



niche in which they are strong — and a portion of that work, the set-up, the distribution, et cetera, should be vetted through Aboriginal firms.

My answer is twofold. We have an existing array of tools and processes, in terms of enhancing access for Aboriginal firms; we are looking to strengthen them even further. We work closely on this with colleagues in the Department of Indian and Northern Affairs Canada as well. We also consider this with respect not just to the horizontal supply arrangements the government is putting in place, but also to some of our major contracts that are affecting First Nations and Aboriginals in the area of health care, et cetera. We specifically look at what those opportunities would be.

**Senator Ringuette:** You mentioned the procurement transformation agenda and all the built-in efficiencies of time and cost of procurement. This is not a new thing. This is not within Bill C-2. This has been an ongoing process within your department for at least two years. You have identified all kinds of issues that you want to deal with, in regards to efficiency, and I congratulate you on that.

With the proposed procurement auditor that would be within the department — we will discuss the arm's length situation later — proposed in Bill C-2, you must have looked at how many person-years will be required to be efficient in this mandate for the procurement auditor office and staff. If you want this person to do an adequate job of overseeing 417,000 contracts on a yearly basis, we are looking at a considerable number of staff. Have you evaluated the required person-years to accomplish this?

**Mr. Bennett:** I would answer only in a very preliminary fashion. Obviously, the mandate and the scope would be shaped by the regulations. The initial assessment is that the annual operating costs — and this would include the person-years for this function — may be in the order of \$4.5 million per year. There would be some start-up costs but very minor. The estimate — and I emphasize that it is preliminary — that I have received is ongoing costs, once established, in the order of \$4 million to \$4.5 million. In the government, that would equate, depending on how the mandate is being discharged, to an office of between 10 and 20 individuals. Obviously, these are early days. That is the figure I have seen.

**Senator Ringuette:** That is not a lot of money allocated. I see the number of person-years, office operations and new office set-up, office expenses and auditor expenses, and I think that your guesstimate is low. However, I guess that the finance committee will look into that later.

**The Chairman:** Did you want to respond to your low estimate?

**Mr. Bennett:** It is an estimate. It is neither low nor high. It is the best estimate that we have at this point in time.

autochtones dans la chaîne de distribution — c'est un créneau dans lequel elles excellent — et une partie de ce travail, la mise en œuvre, la distribution, et cetera, devrait passer par les entreprises autochtones.

Ma réponse est à deux volets. Nous avons une gamme d'outils et de processus pour élargir l'accès des entreprises autochtones; nous cherchons à les améliorer encore plus. Nous collaborons aussi étroitement avec nos collègues du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Nous considérons aussi cela dans le cadre non seulement des ententes d'approvisionnement horizontal mises en place par le gouvernement, mais aussi dans le cadre de certains de nos principaux contrats touchant les Premières nations et les Autochtones dans le domaine des soins de la santé, et cetera. Nous examinons de façon précise ces possibilités.

**Le sénateur Ringuette :** Vous avez mentionné le programme de transformation des approvisionnements et toutes les efficacités incorporées au niveau du temps et du coût des approvisionnements. Ce n'est pas nouveau. Cela ne fait pas partie du projet de loi C-2. C'est un processus qui existe au sein de votre ministère depuis au moins deux ans. Vous avez mentionné toutes sortes de problèmes que vous voulez résoudre pour être efficace et je vous en félicite.

Avec le vérificateur des approvisionnements qui serait au sein du ministère — nous parlerons de l'autonomie tout à l'heure — comme le propose le projet de loi C-2, vous avez dû calculer le nombre d'années-personnes nécessaire pour que ce mandat soit efficace pour le bureau et le personnel du vérificateur des approvisionnements. Si cette personne doit bien faire son travail pour surveiller 417 000 contrats annuellement, il faut un nombre considérable d'employés. Avez-vous évalué le nombre d'années-personnes nécessaire pour faire ce travail?

**M. Bennett :** Ma réponse ne sera que préliminaire. Évidemment, le mandat et la portée seront délimités par les règlements. L'évaluation initiale des coûts d'exploitation annuels — en incluant les années-personnes — pourrait s'élever à 4,5 millions de dollars par an. Il y aura quelques coûts au départ, mais ils seront très minimes. L'évaluation — je rappelle que c'est préliminaire — des coûts permanents, une fois qu'ils seront établis, est de l'ordre de 4 millions à 4,5 millions de dollars. Au sein du gouvernement, cela équivaut, cela dépend de la manière dont le mandat est acquitté, à un bureau d'environ 10 à 20 personnes. Bien sûr, nous en sommes au tout début. C'est le nombre que j'ai vu.

**Le sénateur Ringuette :** Ce n'est pas une grande somme. Si je tiens compte du nombre d'années-personnes, de l'exploitation du bureau, de l'installation de nouveaux bureaux, des frais de bureau et des frais du vérificateur, je trouve que votre évaluation est faible. Toutefois, je pense que le comité des finances examinera cela plus tard.

**Le président :** Voulez-vous répondre au sujet de votre faible évaluation?

**M. Bennett :** C'est une évaluation. Elle est ni faible ni élevée. C'est la meilleure évaluation que nous avons pour le moment.

**Senator Ringuette:** It is depending on the result of Bill C-2.

**Mr. Bennett:** Yes, but clearly, once this function is in place, and depending on the volume of complaints coming forward in a timely disposition, it would need to be looked at. My answer is that, at this point in time, when we have looked at the impact, especially to get the office up and running, those are the numbers we are looking at.

**Senator Ringuette:** Do you believe that it is reasonable to give this office a double mandate, one of ombudsman and one of auditor, because the two are not compatible in regards to being efficient? An ombudsman will deal with complaints from the industry. However, the auditor has a completely different mandate in regards to responsibility.

I have to be very honest. I can see that within PWGSC you would have an ombudsman office to facilitate the complaint mechanism and process for suppliers. However, we are looking at a responsibility across government to audit contracts, and that is not only the 40,000 to 60,000 contracts within your department. That is only 10 per cent of the procurement process. You also have the mandate to advise the other departments on how to do their procurement. I cannot agree with this person having an ombudsman responsibility to deal with complaints of all the suppliers across government and, at the same time, do auditing of contracts.

**The Chairman:** Mr. Bennett, did you want to comment on this dual role?

**Mr. Bennett:** Yes, and I will try to be very brief in respect of senators' time, and perhaps Mr. Wild would want to add a comment.

We have, what I would call, a quasi-audit function as part of the ombudsperson role. Combining that will give an indication of systemic issues. Obviously, if complaints are recurrent and, in looking at the processes, issues surface, there is a synergy there, and that was part of the consideration.

**The Chairman:** The senator raises a good point, though. Are there other places in the Government of Canada where we have this dual role she described?

**Mr. Bennett:** I would like to clarify, if I could, Mr. Chairman, because it goes to the heart of the question. This function would not be hands-on in terms of a random sampling of federal contracts or the actual transactions. There are existing mechanisms in terms of audit practices, and I will ask Mr. Wild to speak to this. The strong sense is that the auditor function will be with respect to specific transactions that have surfaced, and this individual would have the authority to audit that transaction.

**Senator Ringuette:** It is not really an auditor. The main role is not auditing.

**Le sénateur Ringuette :** Elle dépend du résultat du projet de loi C-2.

**M. Bennet :** Oui, mais il est vrai, que dès que cette fonction est établie et selon le volume de plaintes déposées, il faudra l'examiner. Pour le moment, je peux dire que nous sommes arrivés à ces chiffres en étudiant l'effet, surtout en ce qui concerne l'installation et le fonctionnement du bureau.

**Le sénateur Ringuette :** Croyez-vous qu'il soit raisonnable de donner deux mandats à ce bureau, un à l'ombudsman et un à vérificateur, car les deux ne sont pas compatibles au niveau de l'efficacité? L'ombudsman s'occupera des plaintes provenant de l'industrie. Or, le vérificateur a une mission tout à fait différente au niveau de la responsabilité.

En toute franchise, je peux comprendre qu'il y ait au sein de TPSGC un bureau de l'ombudsman pour s'occuper du processus de l'examen des plaintes pour les fournisseurs. Cependant, nous cherchons une responsabilité au sein du gouvernement pour vérifier les contrats et cela ne concerne pas seulement les 40 à 60 000 contrats au sein de votre ministère. Ils ne représentent que 10 p. 100 du processus des approvisionnements. Votre mandat comporte aussi des recommandations aux autres ministères sur la façon d'effectuer leurs approvisionnements. Je ne peux pas accepter que quelqu'un ait la responsabilité d'un ombudsman pour examiner les plaintes de tous les fournisseurs du gouvernement et vérifier en même temps des contrats.

**Le président :** Monsieur Bennett, voulez-vous dire quelque chose sur ce double rôle?

**M. Bennett :** Oui et j'essaierai d'être très bref par respect pour le temps de parole du sénateur et peut-être que M. Wild voudra ajouter quelque chose.

Le rôle de l'ombudsman comporte, ce que j'appellerai, une fonction qui est presque de la vérification. La combinaison donnera une indication des problèmes systémiques. Bien sûr, si les plaintes sont récurrentes et si des questions apparaissent au niveau des processus, il y a une synergie, et cela a été pris en compte dans l'étude.

**Le président :** Le sénateur a toutefois soulevé un bon point. Existe-t-il ailleurs au sein du gouvernement du Canada ce double rôle qu'elle décrit?

**M. Bennett :** Je voudrais apporter des précisions, si vous me le permettez, monsieur le président, car cela touche le cœur même de la question. Cette fonction ne sera pas une pratique du genre d'un échantillonnage au hasard de contrats du gouvernement fédéral ou de transactions réelles. Il y a des mécanismes de vérification et je demanderai à M. Wild d'en parler. Le sentiment fort, c'est que le vérificateur examinera les transactions particulières qui apparaîtront; il aura le pouvoir de vérifier ce type de transactions.

**Le sénateur Ringuette :** Ce n'est pas vraiment un vérificateur. Sa fonction principale n'est pas de vérifier.



**Mr. Wild:** The title "procurement auditor" might be somewhat misleading in that it brings to mind the Auditor General or an internal auditor in a department, and that is not exactly the role. We should say the role is dual in the sense that part of it is complaint driven.

The other aspect of it is reviewing practices, but it is reviewing practices to assess fairness, openness and transparency. It is not necessarily an audit to determine whether or not a specific contract transaction followed an appropriate process. It is more looking at the systems. It is meant to complement the fact that the procurement auditor might receive complaints and, as they receive complaints, they may suggest that small suppliers are coming forward and repeatedly saying, "I am frozen out of bidding for supplying pencils to the government from no matter which department." That may relate, then, to the procurement auditor saying, "I will look at the more generic practices across government and make a determination." There is a danger with labels and terminology and how they are viewed by different people looking at it from different perspectives. I would not necessarily look at that function, use the pure sense of the word and say it is an audit function.

**Senator Ringuette:** It is not.

**Mr. Wild:** The point being driven here is that this is meant to be complementary and to fill a vacuum where the emphasis will be more on that ombudsman perspective than perhaps a pure audit function.

**Senator Ringuette:** You agree with me that the position should be called "procurement ombudsman" and that, in order to satisfy the public, government and parliamentary requirements for more accountability, the entire structure of the procurement auditor should be at arm's length within the Auditor General's office. An audit structure is already in place; there is audit experience, somewhat in procurement, already in place. The Canadian population would, therefore, have a real procurement auditor that would be at arm's length, and the department would have an ombudsman. An ombudsman role does include, Mr. Wild, reviewing certain contracts that have led to complaints. That is part of the ombudsman mandate.

**The Chairman:** Mr. Wild, can you respond to that?

**Mr. Wild:** It is a bit difficult to respond. All I can say is that the legislation has framed the mandate, and I have tried to explain how we interpret that mandate. The title one feels that should then engender is in the eye of beholder, to some extent.

**Senator Ringuette:** It needs to be clear.

**Mr. Wild:** From our perspective, as I have explained it, that is the intention of the mandate. It is what is set out in the legislation. There is not much more I can add.

**Senator Zimmer:** Thank you for your presentation this morning. As Senator Ringuette said, this is an important element of the act. Senator Andreychuk raised the issue of

**M. Wild :** Le titre « vérificateur des approvisionnements » pourrait être un peu trompeur car il mène à penser au vérificateur général ou au vérificateur interne d'un ministère et ce n'est pas exactement son rôle. Je devrais dire que le rôle est double dans le sens qu'une partie de ce rôle concerne les plaintes.

L'autre aspect, c'est la révision des pratiques, mais la révision des pratiques pour évaluer l'équité, l'ouverture de la transparence. Ce n'est pas nécessairement une vérification visant à déterminer si une transaction particulière d'un contrat a été faite selon un processus approprié ou non. Il s'agit plus d'examiner les systèmes. C'est pour compléter le fait que le vérificateur des approvisionnements pourrait recevoir des plaintes qui peuvent suggérer que des petits fournisseurs répètent qu'ils sont exclus des appels d'offres visant la fourniture de crayons à tous les ministères du gouvernement. Ainsi, le vérificateur des approvisionnements va s'intéresser à ce problème et cherchera des pratiques plus génériques au sein du gouvernement et prendra une décision. L'étiquette et la terminologie employées posent le risque qu'ils soient perçus différemment par différentes personnes. Je ne vais pas qualifier ce poste au vrai sens du mot et dire que c'est une fonction de vérification.

**Le sénateur Ringuette :** Ce n'en est pas une.

**M. Wild :** Ce qui est important ici, c'est que ce doit être complémentaire et combler une lacune où l'accent serait mis plus sur cet aspect de l'ombudsman que peut-être sur une fonction de vérification absolue.

**Le sénateur Ringuette :** Vous convenez que le poste devrait s'appeler « ombudsman des approvisionnements » et que, afin de satisfaire le public, le gouvernement et les exigences parlementaires relatives à une plus grande responsabilité, toute la structure du vérificateur des approvisionnements devrait être indépendante au sein du bureau du vérificateur général. Il existe déjà une structure de vérification, il y a déjà un peu d'expérience en vérification des approvisionnements. Les citoyens canadiens auraient donc un vrai vérificateur des approvisionnements qui serait indépendant et le ministère aurait un ombudsman. Le rôle d'un ombudsman inclut, monsieur Wild, la révision de certains contrats qui ont fait l'objet de plaintes. Cela fait partie du mandat de l'ombudsman.

**Le président :** Monsieur Wild, voulez-vous répondre?

**M. Wild :** Il est un peu difficile de répondre. Tout ce que je peux dire, c'est que le projet de loi a défini le mandat et j'ai essayé d'expliquer la façon dont nous interprétons ce mandat. Le titre que l'on devrait donner à ce poste dépend dans une certaine mesure de la perception de chacun.

**Le sénateur Ringuette :** Il doit être clair.

**M. Wild :** Comme je l'ai expliqué, nous pensons que c'est l'intention du mandat. C'est ce qui est décrit dans le projet de loi. Il n'y a pas grand-chose que je puisse ajouter.

**Le sénateur Zimmer :** Merci de votre déclaration de ce matin. Comme le sénateur Ringuette l'a dit, c'est un élément important de la loi. Le sénateur Andreychuk a soulevé la question des

Aboriginal enterprises. Do you have any idea what percentage of Aboriginal enterprises bid in this area and how successful are they?

**Mr. Bennett:** I do not have that information with me. We do track the Aboriginal procurement, and I could make that information available to you.

**The Chairman:** If you could send that information to the clerk that would be appreciated.

**Mr. Bennett:** Yes.

**Senator Zimmer:** I know that complaints have a broad range, but briefly, the most common are, not getting the bid, price, claimed unfair, frozen out, et cetera. In addition to that, do you get any other bizarre complaints that are beyond the usual scope?

**Mr. Bennett:** None beyond the usual scope. We provide full disclosure in terms of responses to bids and the evaluation of the technical criteria. We can be quite prescriptive. We think we are balanced in terms of ensuring value. We look at the quality of the product and the expertise of the firm. They will want to look at how we have evaluated their response to what we refer to as the technical criteria. It is generally a two-stage approach. In other words, we look at the technical criteria and ensure that anyone who will hold the contract is qualified and has the product or service to discharge the responsibility, and then we look at price. Obviously, we do not disclose commercially confidential information, but we do give a full debrief on the technical evaluation. We post the awarding and the value of the contract, so it is very open and fair, and all suppliers can see the outcome of the process.

**Senator Zimmer:** When you respond and give that information after that complaint, I presume the volley back is very low or almost minimal?

**Mr. Bennett:** Correct. Out of all of those transactions over the last seven years, typically there are only 50 cases per year on average referred to the CITT, and roughly 20 per cent of those 50 cases per year are found valid. The answer to the question is that it is, at the moment, a very minuscule part of the total transactions undertaken by the government.

**Senator Cowan:** I have two points. First, arising out of your discussion with Senator Ringuette, it appears that what we really have here is somebody who is essentially an ombudsman, and it would be just as well to call it that. If the person is really an auditor and you are trying to have what is, in fact, an arm's length audit function, then the appropriate reporting relationship for such a person would be to the Auditor General's office and not to the minister. If it is to be more than simply an ombudsman function, it would be appropriate to have that.

The second point has to do with the necessity of the function. Mr. Arthur Kroeger appeared before the committee on June 28, 2006, and stated:

entreprises autochtones. Avez-vous une idée du pourcentage d'entreprises autochtones qui soumissionnent dans ce domaine et de leur taux de réussite?

**M. Bennett :** Je n'ai pas ces renseignements à portée de la main. Nous faisons le suivi des marchés avec les entreprises autochtones et je pourrais vous communiquer ces renseignements.

**Le président :** Je vous remercie de communiquer ces renseignements au greffier.

**M. Bennett :** Oui.

**Le sénateur Zimmer :** Je sais que les plaintes portent sur beaucoup de sujets, mais brièvement, les plus courantes sont, ne pas avoir l'offre, le prix, dire que c'est injuste, exclusion, et cetera. En plus de cela, recevez-vous d'autres plaintes bizarres qui sortent de l'ordinaire?

**M. Bennett :** Aucune qui sort de l'ordinaire. Nous divulguons tout ce qui concerne les réponses aux appels d'offres et l'évaluation des critères techniques. Nous pouvons donner beaucoup de directives. Nous estimons avoir trouvé l'équilibre pour ce qui est de garantir le rendement. Nous examinons la qualité du produit et l'expertise de l'entreprise. Elles voudront savoir comment nous avons évalué leur réponse par rapport aux critères techniques. C'est généralement une approche à deux étapes. Autrement dit, nous examinons les critères techniques et nous nous assurons que l'entreprise qui recevra le contrat est qualifiée et qu'elle a le produit ou le service pour s'acquitter des responsabilités, ensuite nous examinons le prix. Bien sûr, nous ne divulguons pas des informations commerciales confidentielles, mais nous faisons un compte-rendu complet de l'évaluation technique. Nous affichons les attributions et la valeur du contrat, donc c'est très ouvert et très équitable, et tous les fournisseurs peuvent connaître le résultat du processus.

**Le sénateur Zimmer :** Quand vous répondez et communiquez ces renseignements après les plaintes, je suppose que le nombre de recours est très faible ou presque minime?

**M. Bennett :** C'est exact. De toutes les transactions faites au cours des sept dernières années, généralement en moyenne 50 cas sont envoyés au TCCE chaque année et environ 20 p. 100 de ces 50 cas sont jugés valides. La réponse à la question c'est qu'il s'agit, pour le moment, d'une très infime partie de toutes les transactions faites par le gouvernement.

**Le sénateur Cowan :** J'ai deux points. Premièrement, il semble, d'après votre discussion avec le sénateur Ringuette, qu'il s'agit vraiment de quelqu'un qui est essentiellement un ombudsman et nous ferions mieux de l'appeler ainsi. Si la personne est vraiment un vérificateur et que vous essayez d'avoir ce qui est, en fait, une fonction de vérification indépendante, alors il serait approprié que cette personne fasse rapport au Bureau de la vérificatrice générale et pas un ministre. Si ce doit être un peu plus qu'une simple fonction d'ombudsman, ce serait approprié.

Le deuxième point concerne la nécessité de la fonction. M. Arthur Kroeger a comparu devant le comité le 28 juin 2006 et il a déclaré :



...Certainly, there has been great controversy about procurement in the past few years over the sponsorship affair. In the sponsorship affair, again what happened was that procurement regulations were by-passed. It was not that the regulations and the system were ineffective. The Auditor General has said that Public Works and Government Services had a sophisticated and effective regime for the management of procurement. It is also a very transparent regime. Public Works does not very often get access to information requests because practically everything everyone would want to know is already public. This dates from reforms made approximately 20 years ago. Again, I am a little puzzled as to what the procurement auditor would do. You can always find something for a new official to do, but the question is whether it is important enough to have that function carried out to warrant the creation of another position and perhaps another set of requirements.

My question is: As an experienced public servant, exactly what is it that you have been unable to do up to now? What wrongdoing, what malfeasance, or what improper practices have you been unable to discover and unable to prevent that you will be able to discover and to prevent with the addition of this new layer of bureaucracy entitled "procurement auditor."

**Mr. Bennett:** My first point on that is that as the Auditor General commented, we have a highly sophisticated system of checks and balances with the transparency that I alluded to earlier.

**Senator Cowan:** Yes, you have that in place.

**Mr. Bennett:** Given this proposed investment of \$4.5 million to \$5 million, do we have accessibility for suppliers to come forward with low-dollar-value transactions, and to give voice to their concerns? In awarding contracts, analyzing bids and overseeing contracts once they are in place, our system of checks and balances is rigorous and will withstand scrutiny. With some of the operational policy issues across the federal procurement system, I believe that the investment of approximately \$5 million is well worthwhile.

**Senator Joyal:** Mr. Bennett, my question is on the interpretation of proposed section 22.1(3)(a), on page 203 of the bill, which follows the line of questioning put forward by Senator Ringuette. I quote:

22.1 (3) The Procurement Auditor shall, in accordance with the regulations,

(a) review the practices of departments for acquiring materiel and services to assess their fairness, openness and transparency and make any appropriate recommendations...

Yesterday, the Auditor General appeared before the committee. Perhaps you read her testimony. In response to a question from Senator Day, she made it clear that the auditing initiative undertaken by the Auditor General is performance,

[...] Il y a certainement eu énormément de controverse au sujet de l'approvisionnement ces dernières années avec l'affaire des commandites. Dans cette affaire, là encore, ce qui s'est passé c'est que les règles en matière d'approvisionnement ont été contournées. Ce n'était pas que les règles et que le système n'étaient pas efficaces. La vérificatrice générale a dit que Travaux publics et Services gouvernementaux avait un régime sophistiqué et efficace de gestion de l'approvisionnement. Il s'agit également d'un régime très transparent. Travaux publics ne fait pas très souvent l'objet de demandes en vertu de la Loi sur l'accès à l'information car presque tout ce que n'importe qui voudrait savoir est déjà public. Cela remonte à des réformes apportées il y a environ 20 ans. Encore une fois, je me demande bien quel travail ferait le vérificateur de l'approvisionnement. Il est toujours possible de trouver à un nouveau fonctionnaire quelque chose à faire, mais la question est de savoir si cela est suffisamment important pour mériter la création d'un autre poste et peut-être d'un autre ensemble d'exigences.

Voici ma question : en tant que fonctionnaire expérimenté, pouvez-vous nous dire exactement ce que vous n'avez pas pu faire jusqu'à présent? Quelle faute, quel méfait ou quelle démarche inconvenante n'avez-vous pas pu découvrir ou empêcher et que la mise en place d'un nouveau bureau appelé « vérificateur de l'approvisionnement » permettrait de découvrir ou d'empêcher?

**M. Bennett :** Je réponds en commençant par ce qu'a dit la vérificatrice générale, nous avons un système de freins et contrepoids très sophistiqué avec la transparence que j'ai mentionnée tout à l'heure.

**Le sénateur Cowan :** Oui, vous avez un tel système en place.

**M. Bennett :** Est-ce que l'investissement proposé de 4,5 à 5 millions de dollars permettra aux fournisseurs de présenter des transactions peu coûteuses et d'écouter leurs doléances? Au niveau de l'attribution des contrats, de l'analyse des appels d'offre et de la surveillance des contrats conclus, notre système de freins et contrepoids est rigoureux et résistera à un examen approfondi. En tenant compte des questions de politique opérationnelle du système fédéral d'approvisionnement, je crois qu'il vaut la peine d'investir une environ 5 millions de dollars.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Bennett, ma question porte sur l'interprétation de l'alinéa 22.1(3)a) proposé à la page 203 du projet de loi à la suite des questions posées par le sénateur Ringuette. Je cite :

22.1(3) Le vérificateur de l'approvisionnement exerce les attributions ci-après conformément aux règlements :

a) examiner les pratiques d'acquisition du matériel et de services des ministères pour en évaluer l'équité, l'ouverture et la transparence, et présenter, le cas échéant, au ministre en cause des recommandations...

La vérificatrice générale a comparu hier devant le comité. Vous avez peut-être lu son témoignage. Elle a dit clairement en réponse à une question du sénateur Day que l'initiative de vérification prise par le vérificateur général vise le rendement, ce qui n'est pas

which is not the practice of PWGSC for acquiring materiel. The Auditor General also prepares value-for-money audits and financial audits. I am trying to understand the position of the proposed procurement auditor. Will the position leave the vast areas of performance, value-for-money and financial audits to the Auditor General? Will the position be responsible only for audits on the procurement of materiel and services? Such references would then be removed from the performance audit of the Auditor General. Essentially, the review of the practices is within your guidelines, because a department is not allowed to buy what it wants when it wants. Departments of government have to follow strictly the guidelines of PWGSC, and it is your department that coordinates the overall purchasing activities of the government. Therefore, the new procurement auditor will review PWGSC's practices and guidelines and the way in which they are implemented but only in respect to fairness, openness and transparency. Those terms of reference are pretty narrow.

**Mr. Bennett:** The role of the Auditor General includes not only the three areas identified but also examination of the contracting aspect, which falls under the value-for-money audit and the program delivery. I made reference to the review of the firearms registry, but there are many others where the Auditor General will look at program delivery and will link within that all of the inputs for successful program delivery, including the contracting function.

With respect to the roles and responsibilities, this goes back to ensuring that they are complementary without being duplicative and redundant. The scope and mandate of the proposed federal procurement auditor, thus defined, fits nicely into the ability to hear and review complaints, operational policies — to which you referred — and systemic issues. With respect to the ambit of the mandate, it is appropriate and complements the other roles and responsibilities.

**Senator Joyal:** Therefore, PWGSC has the internal audit that would be the responsibility of the deputy minister according to the bill, the external audit committee and the Auditor General's audits, and then it would also have the new procurement audit. That adds up to at least four layers of checks with respect to the procurement of materiel and services for a department.

**The Chairman:** Mr. Bennett responded to that question from Senator Mitchell before you arrived, senator. Mr. Bennett, do you have an additional comment?

**Mr. Bennett:** The system has been characterized a couple of times as "layers of bureaucracy," although I do not conceptualize it quite that way. Rather, I see the responsibilities as not one on top of the other, but as one reviewing the work of others while having complementary and interlocking responsibilities and

la pratique de TPSGC pour l'acquisition du matériel. Le vérificateur général prépare aussi des vérifications de l'optimisation des ressources et des vérifications des états financiers. J'essaie de comprendre les fonctions du vérificateur de l'approvisionnement proposé. Est-ce que ce poste laissera au vérificateur général le soin de s'occuper des secteurs importants du rendement, des qualifications de l'optimisation des ressources et des vérifications des états financiers? Est-ce que les fonctions de ce poste se limiteront aux vérifications concernant l'approvisionnement du matériel et des services? De telles références seraient alors éliminées de la vérification de rendement faite par le vérificateur général. Essentiellement, l'examen des pratiques est conforme à vos lignes directrices car les ministères ne peuvent pas acheter ce qu'ils veulent quand ils veulent. Les ministères doivent se conformer strictement aux lignes directrices et de TPSGC et c'est votre ministère qui coordonne toutes les activités du gouvernement liées à l'approvisionnement. Donc, le nouveau vérificateur de l'approvisionnement examinera les pratiques et les lignes directrices de TPSGC et la façon dont elles sont mises en œuvre mais seulement au plan de l'équité, de l'ouverture à de la transparence. Ce mandat est très limité.

**M. Bennett :** Le rôle du vérificateur général n'inclut pas seulement les trois secteurs identifiés mais aussi l'examen de la passation des marchés qui entre dans le cadre de la vérification de l'optimisation des ressources et de l'exécution de programmes. J'ai mentionné l'examen du registre des armes à feu, mais il y a beaucoup d'autres secteurs où l'exécution de programmes peut faire l'objet d'un examen de la part du vérificateur général. Le vérificateur général reliera tous les éléments nécessaires pour mener à bien l'exécution de programmes, y compris la fonction de passation des marchés.

En ce qui concerne les rôles et les responsabilités, cela revient à s'assurer qu'ils sont complémentaires sans dédoublement ni redondance. La portée et le mandat du vérificateur de l'approvisionnement fédéral proposé, tels qu'ils sont définis, correspondent bien à la capacité d'écouter et d'examiner les plaintes, les politiques opérationnelles — dont vous avez parlé — et les problèmes systémiques. La portée du mandat est appropriée et complète les autres rôles et responsabilités.

**Le sénateur Joyal :** Donc, TPSGC a la vérification interne qui serait la responsabilité du ministre conformément au projet de loi, le comité de vérification externe et les vérifications du vérificateur général et aura aussi une nouvelle vérification de l'approvisionnement. Cela représente au moins quatre paliers de bureaucratie pour contrôler l'approvisionnement et les services d'un ministère.

**Le président :** M. Bennett a répondu à cette question posée le sénateur Mitchell avant que ne vous n'arriviez, sénateur. Monsieur Bennett, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Bennett :** Le système a été quelquefois qualifié de « paliers de bureaucratie » bien et que ce ne soit pas exactement cela à mon avis. Je vois plutôt les responsabilités comme étant l'une au-dessus de l'autre, mais comme l'examen du travail des autres tout en comportant des responsabilités et des obligations de rendre



accountabilities. I do not believe that the committee has any sense that these people will look at the work of the others because that is clearly not the intent. The intent is to have someone look at specific mandates and responsibilities, to ensure that they have the expertise and that they are complementary.

**Senator Mitchell:** If we are not talking about layers, then it is a very fine sliver that we are adding, if I can put it that way. Mr. Bennett, you have been very diligent in your defence of this initiative and in your effort to articulate how the role will be different than any existing role, or how the role will fill a vacuum in the current system. I congratulate you on trying to define that.

However, I feel you are being way too hard on your department, and I believe this department is actually noted for its transparency and the indication of that is the fact that it has very few access-to-information requests. You have said yourself that it is noted for its competence, its effectiveness and efficiency because it has a — to use your word — minuscule number of complaints, compared to the 416,000 contracts that are let.

I believe you have been doing a remarkably good job, and I remain committed to the fact, to the observation, to the conclusion that this is a \$4.5-million to \$5-million estimate — and it will be higher — commitment by this Conservative government to fix a problem that does not exist to make a political point at great expense to the Canadian public.

Having said that, if this is bigger than the sliver I feel it is — if it is a sliver at all — and it is so obvious that it needs to be fixed now, did your department ever identify this as a problem? Did it ever recommend that it should be fixed in this way, and if not, why not? Did you simply have to wait for an outside political group with literally no experience in government in running a department and an enterprise of this complexity to get their idea, rather than having that generated organically, to fix a problem that you and your professionals — the people who have clearly been doing a good job — did not identify as needing to be fixed?

**Mr. Bennett:** That is a difficult question for me to answer perhaps not for the reason you may think. I took on accountabilities as Acting Assistant Deputy Minister for Acquisitions last December. Therefore, in terms of some of the history and the evolution, I cannot speak to what the thinking was before that.

I would offer that, I believe, for the department — and I am very touched by the kind words — to capture these kinds of issues that were surfacing, we had an alternative dispute resolution process, et cetera, and we worked very closely with the CITT in hearing and responding to those complaints. However, we feel there are some operational and systemic issues, which are not the big “P” public policy issues. How does the government function in terms of operational policies? I feel those are areas where we believed we could strengthen an already strong regime.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Bennett.

compte complémentaires et reliées entre elles. Je ne pense pas que le comité croit que ces personnes examineront le travail des autres car ce n'est pas du tout l'objectif. L'objectif est d'avoir quelqu'un pour examiner des mandats et des responsabilités particuliers afin de s'assurer de l'expertise et de la complémentarité des personnes assumant ces mandats et ces responsabilités.

**Le sénateur Mitchell :** Si ce n'est pas aussi important qu'un palier, nous ajoutons tout de même quelque chose. Monsieur Bennett, vous avez très bien défendu cette initiative et bien expliqué de quelle façon cette fonction sera différente de toute autre fonction existante ou de quelle façon le rôle comblera une lacune du système actuel. Je vous en félicite.

Cependant, j'ai le sentiment que vous êtes trop dur avec votre ministère et je crois que le ministère est en fait connu pour sa transparence, la preuve en est qu'il y a très peu de demandes d'accès à l'information. Vous avez vous-même dit qu'il est reconnu pour sa compétence, son efficacité et son efficience car il reçoit — je répète vos propres mots — un nombre infime de plaintes si l'on tient compte des 416 000 contrats conclus.

Je crois que vous avez fait un excellent travail et j'ai la conviction que cette évaluation de 4,5 à 5 millions de dollars — et ce sera plus que cela — est un engagement du gouvernement conservateur pour régler un problème, qui n'existe pas, dans un but purement politique à grand frais pour les Canadiens et les Canadiennes.

Cela dit, si c'est plus important que je ne le pense et qu'il est évident qu'il faut trouver une solution maintenant, votre ministère n'a-t-il jamais constaté que c'était un problème? N'a-t-il jamais recommandé qu'il fallait le résoudre de cette façon et si non, pourquoi pas? Fallait-il simplement que vous attendiez qu'un groupe politique externe qui n'a pratiquement pas d'expérience au gouvernement, ni dans le fonctionnement d'un ministère ni d'une entreprise aussi complexe vous dise ce qu'il faut faire alors que vous auriez pu chercher vous-mêmes la solution à un problème que vous et vos professionnels — ceux qui ont clairement fait un bon travail — n'aviez pas déterminé qu'il devait être résolu?

**M. Bennett :** Il est difficile de répondre à cette question peut-être pas pour la raison à laquelle vous pensez. J'ai occupé les fonctions de ministre adjoint intérimaire pour les approvisionnements le mois de décembre dernier. Donc, au plan des antécédents et de l'évolution, je ne peux pas me prononcer sur ce que l'on pensait avant cette date.

Je pense qu'afin que le ministère — je suis très touché par les mots aimables qui ont été dits — saisisse le genre de questions soulevées, nous avons un mode de règlement extrajudiciaire des conflits, et cetera, et nous avons collaboré très étroitement avec le TCCE pour écouter et répondre à ces plaintes. Cependant, nous estimons qu'il y a certaines questions opérationnelles et systémiques qui ne sont pas de grandes questions de politique gouvernementale. Comment fonctionne le gouvernement au niveau des politiques opérationnelles? J'estime que ce sont des domaines, d'un régime déjà fort, qui pourraient être améliorées.

**Le président :** Merci, monsieur Bennett.

Honourable senators, on behalf of all of you, I would like to say to Mr. Bennett, Mr. Higdon, Mr. Wild and Ms. Meyboom-Hardy, thank you very much for coming today and answering some difficult questions on a very significant series of clauses on an important Bill C-2.

Honourable senators, you should know that Mr. Wild will be back again with other groups, so there will be another opportunity to ask questions. We are, by agreement running late, and I would like to get to the next panel as soon as possible.

In continuing with our theme of procurement, I am pleased to welcome the Canadian Union of Public Employees, which represent more than half a million members across Canada, represented by Toby Sanger. Joining him is the Canadian Union of Postal Workers, represented by Evert Hoogers.

Also appearing is the Canadian Advanced Technology Alliance, which is committed to growing the global competitiveness of its members — 80 per cent of which are currently active exporters — represented by Joanne Stanley and Alex Beraskow. Welcome to you.

**Toby Sanger, Senior Economist, Canadian Union of Public Employees:** I would like to thank senators and staff of the committee for inviting us to speak with you today on this very important piece of legislation. Our national president apologizes for not being here, but he is presenting at the House of Commons Finance Committee.

As the chairman said, we represent over half a million members, mainly workers in the health care, education, social services, transportation and municipal sectors. We have very few members at the federal level. We do not have the same type of direct interest in this bill as our membership in sister federal public service unions.

Our interest in this legislation is because we want to have good public policy in legislation. This bill may serve as a model for other pieces of accountability legislation in Canada, and it is very important that it gets done right.

I am an economist and certainly not a lawyer or legislative expert. I am humbled by the number of legal experts around the table here. Bill C-2 is a sweeping and complicated piece of legislation and makes many positive advances in many areas, particularly in terms of the short time with which it took to draft. Amendments by the House of Commons have further improved the bill, but it still needs to be improved further. I would like to commend the senators and staff for the hard work you are putting into this legislation.

Honorables sénateurs, je voudrais en votre nom, remercier M. Bennett, M. Higdon, M. Wild et Mme Meyboom-Hardy d'être venus aujourd'hui et d'avoir répondu à des questions difficiles sur une série de dispositions majeures de l'important projet de loi C-2.

Honorables sénateurs, M. Wild reviendra avec d'autres groupes, il y aura donc une autre occasion de poser des questions. Nous nous sommes entendus pour procéder rapidement et j'aimerais que l'on passe au prochain groupe de témoins le plus vite possible.

Toujours en ce qui concerne l'approvisionnement, j'ai le plaisir d'accueillir en la personne de Toby Sanger le Syndicat canadien de la fonction publique qui représente plus d'un demi-million de membres au Canada. Nous accueillons aussi le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes représenté par Evert Hoogers.

Nous avons aussi Canadian Advanced Technology Alliance qui s'est engagé à améliorer la compétitivité au niveau international de ses membres — dont 80 p. 100 sont aujourd'hui des exportateurs actifs — représentés par M. Joanne Stanley et Alex Beraskow. Je vous souhaite la bienvenue.

**Toby Sanger, économiste principal, Syndicat canadien de la fonction publique :** Je remercie les sénateurs et le personnel du comité de nous avoir invités à parler aujourd'hui au sujet de ce très important projet de loi. Notre président national vous prie de l'excuser pour son absence, mais il fait une déclaration devant le Comité des finances de la Chambre des communes.

Comme le président vient de le dire, nous représentons plus d'un demi-million de membres, principalement des travailleurs dans les soins de santé, l'enseignement, les services sociaux, les transports et les secteurs municipaux. Nous avons très peu de membres au niveau du gouvernement fédéral. Nous n'avons pas le même intérêt direct par rapport à ce projet de loi que nos membres des syndicats de la fonction publique.

Nous nous intéressons au projet de loi car nous voulons une bonne politique gouvernementale dans le domaine législation. Ce projet de loi peut servir d'exemple à d'autres projets de loi sur la responsabilité au Canada et il est très important que cela se fasse bien.

Je suis un économiste et certainement pas un avocat ni un spécialiste du domaine législatif. Je suis intimidé par le nombre d'experts sur le plan juridique que je vois assis autour de cette table. Le projet de loi C-2 est une mesure législative importante et compliquée qui amène beaucoup de progrès positifs dans beaucoup de domaines, particulièrement en tenant compte du peu de temps qu'il a fallu pour la rédiger. Les amendements proposés par la Chambre des communes ont amélioré encore plus le projet de loi, mais il faut encore apporter d'autres améliorations. Je voudrais féliciter les sénateurs et le personnel pour tout le travail qu'ils ont effectué à ce sujet.



My impression was that lack of transparency, control and accountability over contracts was at the crux of recent government spending scandals: the so-called Adscam and the \$100 million or so contracting scandal at the Department of National Defence.

From my reading of the bill, it appears to have gaping loopholes that could have the following impacts: potential for further abuse of public money because of lack of transparency and oversight in relation to contracts; a potentially corrosive effect on funding to non-profit organizations and agencies, which will be subject to extensive accountability rules, while for-profit contracts will be excluded from many provisions — we just heard earlier this morning about how the procurement auditor is not really an audit function; and reduced overall accountability for government spending if managers then divert funds toward private contracts and away from funding agreements, they can avoid these accountability provisions.

Stronger rules in Bill C-2 will extend and increase accountability over almost all areas of government spending, except private contracts. In particular, I have outlined four areas. The proposed accountability act has the following loopholes: It does not require enough public disclosure about larger government contracts; it does not address the recommendations of the Information Commissioner regarding disclosure of details of government contracts with third parties, or even meet the principles that have been established in courts over this information; it excludes contracts for goods and services from review by the Auditor General; and it does not allow individual citizens to lodge complaints with the proposed procurement auditor.

I can go through each of these in more detail, if you would like.

**The Chairman:** Please do.

**Mr. Sanger:** First, in terms of requiring greater public disclosure about government contracts, we are happy to see that the House of Commons acted on one of our recommendations and included an amendment to require proactive disclosure of all basic details on contracts over \$10,000. This has been government policy since March 2004, but it was not enshrined in any legislation or regulations and it could have been reversed at any time.

Interestingly enough, this policy was put in place to reduce the government's costs of complying with access to information requests. To further increase that, we think that the legislation should require more details for contracts in excess of \$100,000. The fairly common tombstone information on most contracts could be made public as well.

Je pense que le manque de transparence, de contrôle et de responsabilité au niveau des contrats étaient au cœur des récents scandales de dépenses du gouvernement : le soi-disant Adscam et les quelques 100 millions de dollars de passation des marchés au ministère de la Défense nationale.

Le projet de loi contient des trous béants qui pourraient avoir les effets suivants : d'autres détournements de fonds publics à cause du manque de transparence et de surveillance de la passation des contrats; un effet corrosif sur le financement des organismes sans but lucratif, qui seront soumis à des règles de responsabilité exhaustives, tandis que les contrats avec les entreprises à but lucratif sont exclus de nombreuses dispositions — nous venons d'entendre ce matin que le vérificateur à l'approvisionnement n'est pas vraiment un poste de vérification; et la réduction de l'obligation de rendre compte des dépenses publiques pendant que les gestionnaires détournent des fonds vers des contrats privés et des ententes de financement, ils peuvent éviter ces clauses de responsabilité.

Des règles plus strictes incluses dans le projet de loi C-2 élargiront et accroîtront l'obligation de rendre compte à presque tous les domaines de dépenses publiques, sauf pour les contrats privés. J'ai en particulier délimité quatre domaines. La Loi fédérale sur la responsabilité contient les importantes échappatoires qui suivent : elle ne prévoit pas suffisamment d'obligations de communication de renseignements sur les grands contrats gouvernementaux; elle ne tient pas compte des recommandations du commissaire à l'information sur la communication de détails concernant les contrats gouvernementaux avec des tiers et ne respecte même pas les principes établis par les tribunaux sur ces renseignements; elle exclut les contrats de biens et de services de l'examen du vérificateur général; elle ne permet pas aux citoyens individuels de déposer des plaintes auprès du vérificateur de l'approvisionnement proposé.

Je peux revenir plus en détail sur ces points, si vous le voulez.

**Le président :** Je vous en prie.

**M. Sanger :** D'abord, en ce qui concerne une plus grande de communication de renseignements sur les contrats gouvernementaux, nous avons été heureux de constater que la Chambre des communes a tenu compte de l'une de nos recommandations et inclut un amendement exigeant la communication proactive de tous les détails de base des contrats de plus de 10 000 \$. Cette politique est en vigueur au gouvernement depuis mars 2004, mais n'avait été enchâssée dans aucune loi ni aucun règlement et aurait pu être annulée à n'importe quel moment.

Fait intéressant, la politique a été mise en œuvre notamment pour réduire le coût de la conformité aux demandes d'accès à l'information pour le gouvernement. Pour accroître cela, nous pensons que la loi devrait exiger que de plus amples détails soient fournis pour les marchés d'une valeur de plus de 100 000 \$. L'information de base relativement courante dans la plupart des contrats devrait être aussi divulguée.



Second, implement the proposals made by the Information Commissioner to ensure that the details of contracts are not excluded from coverage under the Access to Information Act. Section 20 of the Access to Information Act provides a mandatory exemption for third-party information with conditions that can be applied broadly. The Information Commissioner has recommended that this exemption should not be used to exempt details of contracts from coverage under the act. Current practice and case law has established the principle that there should be no reasonable expectation of confidentiality in relation to a successful bid once a contract has been awarded.

Third, give the Auditor General the power to investigate all companies that receive government funds, whether through a funding arrangement or through a contract. Bill C-2 will extend the powers of the Auditor General to analyze the records of recipients of funds from the federal government, but it specifically excludes funding provided through contracts for goods and services.

This appears to be a major loophole that would prevent the Auditor General from examining the records and accounts of companies that have a contract for goods and services for the government. She would only be able to examine material from the government's side of the fence. This is an issue, especially if records are falsified.

This morning, we heard from Mr. Wild and from the assistant deputy minister that there are good procedures in place. However, before proceeding to a criminal investigation, I feel it is appropriate that the Auditor General have this power — and controls can be put in place on that — to examine the contracts and financial records from the recipient organizations.

My concern, in particular, is that it could have a corrosive effect on public funding to non-profit organizations and agencies. Managers could easily avoid the higher standard of auditing and accountability by being risk averse and contracting to a private company instead. Private companies with contracts could avoid some of the increased paperwork costs of reporting. Together with this, I believe the funding for the Auditor General should be increased to handle these additional capabilities.

Fourth, allow all citizens to lodge complaints with the procurement auditor. The current Bill C-2 would allow only Canadian suppliers as defined in the Agreement on Internal Trade to lodge complaints with the new procurement auditor. The restriction is convoluted. It is hard actually to get the definition of it. It appears to have no rationale in terms of the bill. The bill should allow all Canadians, and not just companies, to lodge complaints. That could be easily achieved with the suggestion we have there.

These are not difficult or complicated changes to make, but they would have far-reaching, positive impacts. They could save money in certain areas. More important, they would make Bill C-2 into comprehensive and fair accountability legislation that Canadians can have faith in and of which we can all be proud.

Deuxièmement, mettre en œuvre les propositions soumises par le Commissaire à l'information pour assurer que certains détails des contrats ne soient pas exclus de la portée de la Loi sur l'accès à l'information. L'article 20 de la Loi sur l'accès à l'information prévoit une exception obligatoire pour les renseignements relatifs à un tiers assortie de conditions qui peuvent être appliquées largement. Le Commissaire à l'information a recommandé que cette exception ne serve pas à exempter les détails de certains contrats de la portée de la loi. La pratique actuelle et la jurisprudence ont établi le principe qu'on ne peut pas raisonnablement s'attendre à aucune confidentialité relativement à une soumission retenue, une fois que le contrat a été adjudgé.

Troisièmement, conférer au vérificateur général le pouvoir de faire enquête sur toutes les entreprises qui reçoivent des fonds du gouvernement, que ce soit par un accord de financement ou par un contrat. Le projet de loi C-2 permettrait au vérificateur général d'analyser les documents des bénéficiaires de fonds du gouvernement fédéral, mais exclut le financement fourni dans le cadre de contrats pour des biens et services.

Il s'agit d'une échappatoire majeure qui empêcherait le vérificateur général d'examiner les dossiers et les comptes d'entreprises qui ont un contrat pour un bien ou un service avec le gouvernement. Le vérificateur général ne pourrait examiner les documents que du côté du gouvernement, cela pose un problème surtout en cas de falsification des documents.

Ce matin, nous avons entendu M. Wild et le ministre adjoint dire que des bonnes procédures sont en place. Cependant, avant de lancer une enquête criminelle, je pense qu'il est approprié que le vérificateur général ait ce pouvoir — des mécanismes de contrôle peuvent être mis en place — pour examiner les contrats et les documents financiers des organisations bénéficiaires.

Ce qui me préoccupe, en particulier, c'est qu'il pourrait avoir un effet extrêmement corrosif sur le financement public des organismes sans but lucratif, d'autant plus que les gestionnaires de la fonction publique peuvent aisément éviter la norme la plus sévère de vérification et de reddition de comptes tout simplement en faisant plutôt affaire avec une entreprise privée. Je pense qu'en outre le financement versé au vérificateur général devrait être augmenté pour l'aider à exercer ces capacités additionnelles.

Quatrièmement, permettre à tous les citoyens de déposer des plaintes auprès du vérificateur de l'approvisionnement. L'actuel projet de loi C-2 ne permet qu'aux seuls fournisseurs canadiens, selon la définition de la Loi de mise en œuvre de l'Accord sur le commerce intérieur, le droit de déposer des plaintes. La restriction est alambiquée. Il est en fait difficile d'en avoir la définition. Il semble que cette restriction n'a pas de raison d'être dans le projet de loi. Le projet de loi devrait permettre à tous les Canadiens, et non seulement aux entreprises, de déposer des plaintes. La suggestion que nous avons ici permet de faire cela facilement.

Ce ne sont pas des changements difficiles ou compliqués à faire, mais ils auraient un effet positif et d'une grande portée. Ils permettraient d'économiser de l'argent dans certains domaines. Plus important encore, ils feraient du projet de loi C-2 une loi sur la responsabilité globale et équitable dans laquelle les Canadiens auront confiance et dont ils seraient fiers.



**Evert Hoogers, National Union Representative, Canadian Union of Postal Workers:** On behalf of our 54,000 members, I want to thank you for the opportunity to provide this committee with our views on Bill C-2. As well, I bring you the regrets of our national president, Deborah Bourque, who is unable to be here today.

I will focus on contracting out, procurement and access to information provisions. What I will be saying is a much edited version of the paper that has been distributed to you.

As you may know, in the wake of the Auditor General's report in 2002, Deloitte & Touche found that Canada Post failed to comply with its procurement and contracting policies in 355 cases of the 599 cases that were reviewed. In April 2005, our national president wrote to Gordon Feeney, the chairman of the board of directors of Canada Post, to ask what the board intended to do about this. He wrote back to say that "In light of the findings, the Canada Post board of directors had mandated management to review current policies," and he said that he was "comfortable with the actions that had been put in place."

We are not quite as comfortable as Mr. Feeney with the actions because we have no idea what those actions are. Mr. Feeney did not provide any details. To this day, we have no way of knowing what exactly Canada Post has done to address its contracting out and procurement problems.

Mr. Feeney did not tell us when we asked, and of course we were unable to get this information through access to information because Canada Post up until now has been exempt. What we do know is that Canada Post has a predisposition to contracting out based on its assumption that contracting out provides better, cheaper service. We know from our extensive knowledge of the post office and various pilot projects that have been independently evaluated that that is not always the case.

We would, therefore, like the committee to draft language that ensures that Crown corporations that want to contract out work are required to do a standard assessment that compares not only the financials benefits but also the social, economic and environmental benefits of contracting out versus keeping the work in-house.

In addition, we would like the committee to draft language that ensures that Crown corporations are required to do a similar assessment when work is contracted out.

In this case, the assessment would compare the financial, social, economic and environmental benefits of one contractor versus another. We believe this process would guard against the use of contracts for political purposes.

**Evert Hoogers, représentant syndical national, Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes :** Au nom de nos 54 000 membres, je vous remercie de nous donner l'occasion de présenter notre point de vue sur le projet de loi C-2. Je vous prie aussi d'excuser l'absence de notre présidente nationale, Deborah Bourque qui n'a pas pu venir aujourd'hui.

Je traiterai des dispositions portant sur la sous-traitance et l'approvisionnement, ainsi que sur l'accès à l'information. Ce que je vais dire est un résumé du document qui vous a été remis.

Comme vous le savez, au lendemain de la publication du rapport de la vérificatrice générale en 2002, le cabinet Deloitte & Touche a découvert que la Société canadienne des postes n'avait pas respecté ses politiques d'impartition et d'approvisionnement dans 355 des 599 cas passés en revue. En avril 2005, notre présidente nationale a écrit à M. Gordon Feeney, président du conseil d'administration de la société canadienne des postes, pour lui demander ce que le conseil d'administration faisait pour régler ce problème. Il a répondu dans une lettre que, par suite des conclusions de Deloitte & Touche, le conseil d'administration de la Société canadienne des postes avait chargé la direction de revoir ses politiques. Il s'est également déclaré satisfait des mesures prises.

Nous ne sommes pas aussi satisfaits que M. Feeney des mesures prises, parce que nous en ignorons totalement la nature. M. Feeney ne s'étant pas donné la peine de les préciser. Jusqu'à maintenant, nous ne pouvons d'aucune façon connaître les mesures exactes prises par la Société canadienne des postes pour régler ses problèmes en matière de répartition et d'approvisionnement.

Monsieur Feeney ne nous a fourni aucun renseignement à ce sujet lorsque nous lui en avons demandé, et nous avons été incapables d'obtenir cette information aux termes de la Loi sur l'accès à l'information, parce que la Société canadienne des postes bénéficie d'une exemption. Ce que nous savons par contre, c'est que la Société canadienne des postes a une prédisposition à utiliser la sous-traitance parce qu'elle présume que cette formule permet de fournir de meilleurs services, à moindre coût. Or, des projets pilotent évalués par des organismes indépendants et notre vaste connaissance des services postaux nous donnent à penser que ce n'est pas toujours le cas.

Par conséquent, nous aimerions que le comité rédige des dispositions faisant en sorte que les sociétés d'État qui souhaitent recourir à l'impartition soient tenues d'effectuer une évaluation normalisée comparant les avantages financiers, sociaux, économiques et environnementaux de la sous-traitance par rapport au travail effectué à l'interne.

Nous aimerions aussi que le comité rédige des dispositions qui fassent en sorte que les sociétés d'État soient tenues d'effectuer une évaluation similaire lorsque du travail est effectivement confié à la sous-traitance.

Dans ce cas, l'évaluation devrait comparer les avantages financiers, sociaux, économiques et environnementaux qu'offre un entrepreneur par rapport à un autre. Nous estimons que ce processus permettrait d'éviter l'utilisation de contrats à des fins politiques.

We also believe that Crown corporations should be required to consider all those factors because they are public corporations, not private corporations with strictly commercial objectives.

I would also like to raise concerns about some of the access to information provisions of Bill C-2 that affect Canada Post. The Canadian Union of Postal Workers, CUPW, is keenly interested in ensuring that new access to information provisions improve transparency at Canada Post for contracting out and procurement in particular and public postal service in general.

To begin, I would like to mention that we are happy that Canada Post will be covered under the Access to Information Act. However, the union does have serious concerns about clause 147 under Part 3. This clause adds new subsections 18.1(1) and 18.1(2).

We think that the exemptions in proposed subsection 18.1(1) are too extensive. In addition to normal economic interest exemptions such as trade secrets or financial, commercial, scientific or technical information, the government has added a new exemption for information that has "consistently been treated as confidential." This could cover a great deal of information at Crown corporations such as Canada Post. Canada Post has not been required to give public access to its information, and it would therefore be very easy for Canada Post to say that a great deal of information has "consistently been treated as confidential."

Basic information that Canada Post is currently treating as confidential includes the review of its national network. It has announced plans to close a mail processing plant in Quebec City and it has closed about 50 rural post offices since 2001, in spite of a moratorium on post office closures in rural areas and small towns.

Canada Post is a public corporation and the public has a right to know what the corporation is doing in this area. Unfortunately, Canada Post has refused to release its overall plan for the network. To date, there has been no way of obtaining this information through access to information. If information has been consistently treated as confidential, and this is included in proposed section 18.1(1), it will be difficult for us to obtain that kind of basic information even if Canada Post does fall under the Access to Information Act.

We also have concerns with proposed section 18.1(2), which outlines the exceptions to the new exemptions. To us, this is a strange provision. Why do we need an exception for a record that deals with general administration? Why do we need a special exception for a record that deals with any activity of Canada Post that is fully funded out of monies appropriated by Parliament? I am sure we get most of this information already. It sounds as if

Nous croyons également que les sociétés d'État devraient prendre en considération tous ces facteurs parce qu'elles sont des sociétés publiques, et non des sociétés privées ayant des objectifs strictement commerciaux.

J'aimerais également exprimer des préoccupations au sujet de certaines des dispositions sur l'accès à l'information du projet de loi C-2 qui ont une incidence sur la Société canadienne des postes. Le STTP souhaite vivement que les nouvelles dispositions sur l'accès à l'information améliorent la transparence à la Société canadienne des postes, en particulier en ce qui concerne la sous-traitance et l'attribution des contrats d'approvisionnement, et relativement au service postal public en général.

Tout d'abord, nous sommes très heureux que la Société canadienne des postes soit dorénavant assujettie à la Loi sur l'accès à l'information. Cependant, le syndicat éprouve de sérieuses réserves quant à la disposition 147 de la partie 3 qui ajoute les sous-paragraphes 18.1(1) et 18.1(2).

Nous estimons que les exemptions options proposées au sous-paragraphes 18.1(1) sont trop étendues. Aux exemptions liées aux intérêts économiques normaux comme les secrets industriels ou les renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques, le gouvernement en a ajouté une concernant les renseignements qui sont traités de façon constante comme étant de nature confidentielle.

Les renseignements essentiels que la Société canadienne des postes traite comme étant de nature confidentielle comprennent l'examen de son réseau national. Elle a annoncé la fermeture d'un établissement de traitement du courrier à Québec et a fermé environ 50 bureaux de postes ruraux depuis 2001 en dépit d'un moratoire sur la fermeture de bureaux de poste en milieu rural et dans les petites villes.

La Société canadienne des postes est une société publique, et la population a le droit de savoir ce qu'elle prépare. Malheureusement elle a refusé jusqu'à maintenant de divulguer son plan d'ensemble pour le réseau, et il nous a été impossible d'obtenir ce plan en invoquant la Loi sur l'accès à l'information. Si le sous-paragraphes 18.1(1) inclut les renseignements qui sont traités de façon constante comme étant de nature confidentielle, il nous sera difficile d'obtenir ce type de renseignements, même si la Société canadienne des postes est assujettie à la Loi sur l'accès à l'information.

Nous sommes également préoccupés par le sous-paragraphes 18.1(2) qui décrit les exceptions aux nouvelles exemptions. Il s'agit d'une disposition très étrange à notre avis. Pourquoi aurions-nous besoin d'une exemption pour un document qui porte sur l'administration de l'institution? Pourquoi aurions-nous besoin d'une exception spéciale pour un document qui porte sur une activité de la Société canadienne des postes entièrement financée



everything except these two types of records could be treated as information that has "consistently been treated as confidential."

We would like this committee to amend Bill C-2 to make it clear that Canada Post must provide all information except for specific exemptions for information that is commercially sensitive. We agree there is a need to improve transparency at Canada Post, but we also think that our public post office must be protected from the predatory requests of competitors who have no legitimate claim to information, such as Canada Post's plans to compete with courier companies. These companies want more of Canada Post's business but none of its universal service obligations. The union is, therefore, recommending that proposed subsection 18.1(2) be eliminated and that proposed subsection 18.1(1) be amended to read as follows:

The head of a government institution must provide all information that is requested under this Act, but may refuse to disclose a record requested under this Act that contains trade secrets or financial, commercial, scientific or technical information that belongs to...

Then paragraphs (a) through (d) follow.

To ensure that the corporation does not abuse this provision, we would suggest that the terms "trade secrets, financial, commercial, scientific or technical information" be defined in the most restrictive way possible. I note that there was a typo in the document that was handed out there.

We would like this information to be subject to an independent review by the Information Commissioner.

If for some reason this committee does not agree with our recommendation, we would urge the committee at the very least to remove the exception for information that has "consistently been treated as confidential."

We would also urge the committee to reject any proposals that Canada Post might make that would further restrict access to information, such as the proposal the corporation made to the legislative committee on Bill C-2 regarding its security and investigative services. Canada Post asked this committee to allow its security and investigation services to be an "investigative body specified in the regulations" under section 16(1) of the Access to Information Act. We do not think that exempting Canada Post's investigative body is in anyone's best interest.

sur des crédits votés par le Parlement? Je suis sûr que nous obtenons déjà la plupart de ces renseignements. Il semble que tout, à l'exception de ces deux types de documents, peut être considéré comme des renseignements qui sont traités de façon constante comme étant de nature confidentielle.

Nous voudrions que ce comité modifie le projet de loi C-2 afin qu'il soit établi très clairement que Postes Canada doit fournir toute l'information requise sauf dans le cas d'exemptions très précises touchant les renseignements de nature délicate du point de vue commercial. Nous convenons qu'il est nécessaire d'accroître la transparence à Postes Canada, mais nous sommes également d'avis que notre société publique des postes doit être mise à l'abri des demandes abusives de compétiteurs qui souhaitent obtenir des renseignements sans aucune justification, notamment quant aux plans de Postes Canada pour soutenir la concurrence des entreprises de messagerie. Ces firmes souhaitent s'accaparer une plus grande partie du chiffre d'affaires de Postes Canada, mais ne veulent rien savoir de ses obligations en matière de service universel. Notre syndicat recommande donc la suppression du paragraphe 18.1(2) proposé et la modification du paragraphe 18.1(1) qui se lirait comme suit :

Le responsable d'une institution fédérale doit fournir toute l'information demandée en vertu de la présente loi, mais peut refuser de communiquer des documents qui contiennent des secrets industriels ou des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques qui appartiennent à [...]

Suivre les paragraphes a) à d).

Pour que la Société canadienne des postes n'abuse pas de cette disposition, nous suggérons que les termes « secrets industriels, renseignements financiers, commerciaux, scientifiques et techniques » soient définis de la manière la plus restrictive possible. Je constate une erreur à ce sujet dans le document que nous vous avons remis.

Nous aimerions aussi que ces renseignements fassent l'objet d'un examen indépendant de la part du Commissaire à l'information.

Si, pour une raison ou une autre, le comité estimait ne pas pouvoir souscrire à notre recommandation, nous le prierions de supprimer tout au moins l'exemption concernant les renseignements « qui sont traités de façon constante comme étant de nature confidentielle ».

Nous exhortons aussi le comité de rejeter toute proposition que pourrait présenter la Société canadienne des postes en vue de restreindre davantage l'accès à l'information, comme la proposition faite au Comité législatif chargé du projet de loi C-2 concernant son service de la sécurité et des enquêtes. Postes Canada a demandé à ce comité de faire de son service de la sécurité des enquêtes un « organisme d'enquête déterminé par règlement » aux termes du paragraphe 16(1) de la Loi sur l'accès à l'information. Nous sommes d'avis qu'exempter le service de la sécurité et des enquêtes de la Société canadienne des postes ne servirait les intérêts de personne.

We are also concerned by the Information Commissioner's comment that the proposed act makes access to information worse. We are concerned that the government has created a slower, separate process for dealing with many access reforms by sending the discussion paper *Strengthening the Access to Information Act* to another committee. Anyone who has had any experience with the Access to Information Act recognizes that it is in urgent need of improvement.

I will be more than happy to answer questions.

**Joanne Stanley, Vice-President, Canadian Advanced Technology Alliance:** Ours will be a combined presentation. Thank you very much for having us here today. It is an honour and a pleasure to be representing the Canadian Advanced Technology Alliance.

As vice-president, I want to take a minute to describe our association, our members and our mission. Then I will turn it over to Mr. Alex Beraskow. He is president and CEO of IT/NET and a board member of the Canadian Advanced Technology Alliance, and he been an active advisor on CATA's campaign around the procurement issue.

CATA is Canada's leading and largest trade association representing the technology alliance. We have close to 500 corporate members — that is, technology companies — and several thousand individuals; 80 per cent of our corporate members are active exporters.

The common purpose that unites the membership in CATA is commitment to our members' business growth. We are all about helping tech companies grow and become global competitors. We are focused on the provision of business services and government relations for our members. We also provide research and a conduit for our members into the federal government.

Our mission is to stimulate global business growth, and that happens through Canadian innovation and strategic partnerships. We have a significant governing council of individuals with very diverse backgrounds and rich expertise in the technology sector. It is one of the strongest and most powerful peer networks in Canada. Members include Terry Matthews, Frank Stronach and Alex Beraskow as part of our governing council.

Directors on our council act as champions for campaigns that CATA undertakes, such as supply chain management, procurement, outsourcing, talent and education, scientific research and experimental development tax credits, and international market development.

We represent the broadest cross-section of technology companies, manufacturers, software and application developers, service providers and large, medium and small companies who

Nous sommes également préoccupés par les commentaires du Commissaire à l'information selon lesquels le projet de loi ne ferait qu'empirer le processus d'accès à l'information. Nous craignons que le gouvernement n'ait créé un processus distinct plus lent pour la mise en œuvre des nombreuses réformes en confiant à un autre comité le document de travail *Renforcer la Loi sur l'accès à l'information*. Quiconque a déjà eu à invoquer les dispositions de la Loi sur l'accès de l'information sait qu'il est urgent de l'améliorer.

Je peux maintenant répondre à toutes vos questions.

**Joanne Stanley, vice-présidente, Canadian Advanced Technology Alliance :** Nous allons vous présenter un exposé conjoint. Merci beaucoup de nous avoir invités à comparaître devant vous aujourd'hui. C'est toujours un honneur et un plaisir de représenter la CATAAlliance.

En ma qualité de vice-présidente, je veux prendre un instant pour décrire notre association, nos membres et notre mission. Je laisserai ensuite la parole à M. Alex Beraskow. Il est président et directeur général de la firme IT-Net et membre du comité du conseil d'administration de CATAAlliance; il a participé activement à titre de conseiller à notre campagne concernant les approvisionnements.

CATAAlliance est la principale association canadienne regroupant des entreprises technologiques. Notre association réunit près de 500 firmes du secteur de la technologie, ce qui représente plusieurs milliers de personnes; 80 pour 100 des entreprises membres sont actives sur les marchés d'exportation.

Les membres de CATAAlliance partagent l'objectif de contribuer à la croissance commerciale de toutes les firmes représentées. Nous voulons tous que les entreprises technologiques se développent et se démarquent sur les marchés mondiaux. Nous nous employons en priorité à offrir des services administratifs à nos membres et à les appuyer dans leurs relations avec les gouvernements. Nous offrons également des services de recherche et une voie d'accès au gouvernement fédéral pour nos membres.

Notre mission est de favoriser la croissance des entreprises sur les marchés mondiaux, ce qui doit passer par l'innovation et les partenariats stratégiques entre firmes canadiennes. Notre conseil d'administration est formé de gens de divers horizons possédant une vaste expertise dans le secteur de la technologie. Il s'agit de l'un des réseaux de pairs les plus forts et les plus puissants au Canada. Les réputés Terry Matthews, Frank Stronack et Alex Beraskow font notamment partie de notre conseil.

Les directeurs de notre conseil agissent comme chefs de file pour des campagnes entreprises par CATAAlliance dans différents domaines : gestion de la chaîne logistique, approvisionnements, impartition, recrutement et formation, crédits d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental, et développement des marchés internationaux.

Nous représentons un très large éventail d'entreprises technologiques, de manufacturiers, de concepteurs de logiciel et d'application, de fournisseurs de services et de petites, moyennes



rely on technology to succeed. As an umbrella organization, we have a number of divisions within CATA that represent niche technology groups. I will name a few of those: the Canadian Association of Internet Providers, the CATA WIT (Women in Technology) Forum, the Innovation Management Association of Canada, and Commonwealth Advantage. We also have a Chinese association, a group that reaches into China. We have a strong presence in Quebec representing the French technology association.

With that as an overview, I will turn the presentation over to Mr. Beraskow, who will talk more specifically about our views on the issues of accountability and procurement.

**Alex Beraskow, Member of the Board of Directors, Canadian Advanced Technology Alliance:** Thank you very much. We certainly applaud the Government of Canada's interest in procurement because that is, in our view, an essential part of accountability.

From the perspective of our association, our members and our industry, accountability has both a narrow definition and a broad definition. We are certainly very interested that you have taken a broad definition in drafting the bill and reviewing it. We think that is most appropriate.

It is important to note at the outset that CATA represents a sunrise industry, but in the past we have seen some clouds. That is particularly troubling to me, both as a member and as the leader of a very successful consulting firm.

We strongly believe that Government of Canada procurement should be rooted in a government-wide industrial strategy that can harness the notion of a value chain to derive the maximum benefits of taxpayers' money. More specifically, Government of Canada procurement should not have a Wal-Mart approach. The Government of Canada should not be the Wal-Mart of the public sector.

To speak to the issue of global value chain, CATA has been soliciting input from its members for over two years, mobilizing around key issues. We recognize that in order for Canada to be successful and to prosper as a nation, it must be based around a knowledge-based sector. That is a large part of what we represent.

A large part of our position is that the federal government should in fact use public sector procurement in a strategic way to create favourable conditions for the growth of the Canadian economy. We believe strongly that the \$18.5 billion that federal procurement spends on services and goods should be used strategically to advance Canadian-based firms. Taxpayers do

et grandes entreprises tributaires de la technologie. Notre organisation-cadre comporte un certain nombre de divisions représentant des groupes technologiques ciblés. Je pourrais vous en nommer quelques-uns : Association canadienne des fournisseurs Internet, forum CATA WIT (les femmes et la technologie), Innovation Management Association of Canada et Commonwealth Advantage. Nous avons également une association chinoise, qui a des ramifications jusqu'en Chine. Nous sommes aussi très présents au Québec où nous représentons les entreprises technologiques de langue française.

Après ce survol de notre association, je vais laisser la parole à M. Beraskow qui vous entretiendra plus précisément de nos points de vue sur les questions touchant la responsabilité et les approvisionnements.

**Alex Beraskow, membre du conseil d'administration, Canadian Advanced Technology Alliance :** Merci beaucoup. Il ne fait aucun doute que nous nous réjouissons de voir le gouvernement du Canada s'intéresser à la question des approvisionnements parce qu'il s'agit, selon nous, de l'une des composantes essentielles du processus de responsabilisation.

Du point de vue de notre association, de nos membres et de notre industrie, la responsabilisation peut être définie de façon très précise ou de manière beaucoup plus large. Nous jugeons très intéressant que vous ayez choisi d'adopter une définition plus large pour la rédaction de ce projet de loi, comme pour sa révision. Nous estimons que c'est la bonne façon de procéder.

Il est important de noter dès le départ que CATA Alliance représente une industrie en pleine expansion, mais que les choses n'ont pas toujours été aussi roses. C'est une situation particulièrement préoccupante pour moi, tant comme membre de l'alliance, que comme dirigeant d'une firme d'experts-conseils très prospère.

Nous avons l'intime conviction que les activités d'approvisionnement du gouvernement du Canada devraient s'ancrer dans une stratégie industrielle pangouvernementale apte à exploiter la notion d'une chaîne de valeur afin d'optimiser l'utilisation des fonds publics. Plus précisément, les approvisionnements du gouvernement du Canada ne devraient pas se faire suivant une approche de type Wal-Mart. Le gouvernement du Canada ne devrait pas être le Wal-Mart du secteur public.

Pour ce qui est de la chaîne de valeur globale, voilà plus de deux ans que CATA Alliance sonde le point de vue de ses membres pour les mobiliser autour de certains dossiers clés. Nous convenons tous que la réussite et la prospérité de la nation canadienne dépendent de sa capacité de s'appuyer sur un secteur fondé sur les connaissances. C'est en grande partie cet aspect-là que nous représentons.

Notre point de vue s'articule en grande partie autour de la vision d'un gouvernement fédéral qui utiliserait les activités d'approvisionnement du secteur public de manière stratégique afin de créer des conditions favorables à la croissance de l'économie canadienne. Nous sommes convaincus que les 18,5 milliards de dollars que le gouvernement fédéral dépense

have a vested interest in ensuring that the government acts as a good citizen and uses its enormous buying power for more than just getting the lowest costs all the way through.

We have several comments. First, we would appreciate getting clarification on the notion of influence. Specifically, if a president of a company calls an assistant deputy minister or a deputy minister to discuss an innovative idea or approach that may be proprietary in nature, how will that be handled? While I am not a lawyer, I cannot get a clear understanding of how that would be treated.

We would also recommend that prior to implementing the proposed act, there should be a standard approach to change management, including communications and training. Some of us in industry are used to developing and playing with technology and are not trained lawyers like some fine members of the Senate here, so we do not have that expertise of going through the law.

We do applaud the role of a procurement auditor. CATA had called for that role about six months ago, and we think it is a step very much in the right direction. We have some strong opinions on the procurement process. Right now, it is way too complex, and the transparency and accountability should be improved.

There should be the notion of creating a supply chain to get the maximum effect for every dollar that is spent. The \$18.5 billion could generate a lot more economic effect. For example, when the Government of Canada buys a particular service or good, it insists on trying to keep the intellectual property rights. There are some 30,000 people developing information technology solutions, but I am not aware of a single copyright or product that the Government of Canada has developed of the \$2 billion expenditure.

In one case, for example, the Department of Justice would not give us the intellectual property rights for the software we had half developed. My contention at that time was that you should be in the business of lawyering, and I should be in the business of software development. When I do lawyering, I do it poorly. The converse should hold true.

**The Chairman:** Why would they not give you the intellectual property rights?

**Mr. Beraskow:** Just because. That is an example.

There is a whole notion within the IT professional services industry right now. There is, I believe, a tremendous lack of accountability. There are approximately 30,000 civil servants developing and looking after systems. With respect to the level of

pour ses approvisionnements en biens et services devraient être investis de façon stratégique pour assurer le développement des firmes canadiennes. Il est vraiment important pour les contribuables que le gouvernement agisse en bon citoyen et se serve de son pouvoir d'achat énorme pas uniquement pour toujours obtenir les coûts les plus bas possibles.

Nous avons des observations à formuler sur plusieurs aspects. Tout d'abord, nous aimerions obtenir des éclaircissements sur la notion d'influence. Ainsi, si le président d'une entreprise appelle un sous-ministre adjoint ou une sous-ministre pour discuter d'une idée ou d'une approche novatrice pouvant être de nature exclusive, comment les choses se passent-elles? Comme je ne suis pas avocat, je n'arrive pas à bien comprendre comment on traite une telle situation.

Nous recommandons également qu'avant la mise en œuvre de la loi proposée, on adopte une approche uniforme pour la gestion du changement, notamment au chapitre de la communication et de la formation. Pour une partie d'entre nous qui sommes habitués à développer des technologies et qui n'avons aucune formation juridique, contrairement à certains des distingués membres du Sénat ici présents, il peut être difficile de voir clair dans cette loi.

Nous sommes d'accord avec la nomination d'un vérificateur de l'approvisionnement. C'est une mesure que CATA Alliance a recommandé il y a environ six mois et nous croyons que c'est un pas dans bonne direction. Nous avons des opinions bien arrêtées au sujet du processus d'approvisionnement. Il est actuellement beaucoup trop complexe; il y aurait lieu d'en accroître la transparence et d'améliorer la reddition de comptes.

Il devrait y avoir une volonté de créer une chaîne d'approvisionnement de façon à optimiser l'effet de chaque dollar dépensé. Les 18,5 milliards de dollars pourraient générer une activité économique beaucoup plus intense. Par exemple, lorsque le gouvernement du Canada fait l'acquisition d'un bien ou d'un service en particulier, il s'efforce toujours de conserver les droits de propriété intellectuelle. Il y a quelque 30 000 personnes qui élaborent des solutions informatiques, mais je n'ai jamais entendu parler d'aucun produit développé par le gouvernement du Canada ou de droits d'auteur qu'il se serait appropriés grâce à ces dépenses de 2 milliards de dollars.

Pour vous citer un exemple, le ministère de la Justice ne voulait pas nous accorder les droits de propriété intellectuelle pour un logiciel que nous avions conçu en commun. Je soutenais à ce moment-là que ces gens devraient s'occuper des questions juridiques alors que je prendrais en charge le développement du logiciel. Quand il est question de droit, je ne me débrouille pas très bien. Je suppose que l'inverse est également vrai.

**Le président :** Pourquoi ne veulent-ils pas vous accorder les droits de propriété intellectuelle?

**M. Beraskow :** Simplement pour le principe. C'est un exemple.

On vit une situation bien particulière au sein de l'ensemble de l'industrie des services professionnels en informatique actuellement. Il y a, selon moi, un manque énorme de responsabilisation. On compte environ 30 000 fonctionnaires



accountability, we do not hear where projects are, how they are doing and whether they are on track or not. In effect, the Government of Canada is buying inputs rather than outputs, and that is a very grave concern to us in the industry.

I would love to be able to do this as a demonstration: A 25-pound bag of flour costs \$7.50 when it is on sale at Loblaws. A pie probably costs \$15, depending on whether you get it at a patisserie, a boulangerie or what have you. The Government of Canada insists on buying the bag of flour because it is cheaper. Our contention is that they would derive better value in their procurement process if they were focused on buying outputs rather than inputs, buying results rather than time and attendance, which it is doing. In the procurement process, the government should be a buyer and not a builder.

Comments on the procurement process from other people involve simplifying the process. Right now you need to be a Philadelphia lawyer to respond to some of the procurement processes. In relation to the costs of procurement, I could probably regale you with stories for hours on how processes have gone astray.

A third thing we do is to encourage true competition in the procurement process. By that, we mean a few specific things. One is to have full information disclosure. Right now any level of information disclosure about any procurement process is variable at best. Disclosure depends on the procurement officer, what they want to say, who the incumbents are and so on. Again, for an expenditure of \$1 billion to \$2 billion, a process that depends on how somebody has done it in the past is not good for the industry.

There is also some confusion — and this confusion relates to both sides of the definition of influence, narrow as well as broad — about whether anything forces senior officials to take a meeting. If I, as president of ITNet, call an ADM, does that person have to take a meeting or can that person say, “I’m sorry, I’m busy,” or “I’m sorry, we do not talk to industry”? We certainly see that. There is an inconsistent view of that entire marketing approach. Some senior officials say they will not talk to us.

Again, people more cynical or critical than I suspect that maybe others are providing information; is that approach consistently applied? From a government procurement process, there should be a consistent guideline. I appreciate that an ADM might not want to talk to every single company in the entire world, but there are other ways of communicating information.

qui élaborent des systèmes et en assurent l’entretien. Si on pense au niveau de responsabilisation, il n’y a jamais moyen de savoir où se situent les projets, comment ils progressent et s’ils sont ou non en retard. En fait, le gouvernement du Canada achète des intrants, plutôt que des extrants; c’est une situation qui préoccupe grandement notre industrie.

J’aimerais beaucoup vous en faire la démonstration à l’aide d’un exemple. On peut acheter un sac de 10 kilos de farine à 7,50 \$ chez Loblaws. Une tarte coûte peut-être 15,00 \$, selon qu’on la prend à la pâtisserie, dans une boulangerie ou ailleurs. Le gouvernement du Canada veut absolument acheter le sac de farine parce que c’est moins coûteux. Nous sommes d’avis que le gouvernement pourrait tirer une meilleure valeur de son processus d’approvisionnement s’il s’employait à acheter des extrants, plutôt que des intrants; à acheter des résultats, plutôt que du temps et du service, comme il le fait actuellement. Dans le processus d’approvisionnement, le gouvernement devrait être un acheteur et non un concepteur.

On entend souvent d’autres personnes dire que le processus d’approvisionnement devrait être simplifié. À l’heure actuelle, il faut être un avocat bien malin pour pouvoir donner suite à certaines mesures d’approvisionnement. Quant au coût des approvisionnements, je pourrais certes vous tenir en haleine pendant des heures avec des histoires où les choses ont mal tourné.

Nous tenons aussi à favoriser une véritable concurrence dans le processus des approvisionnements. Pour ce faire, nous préconisons quelques mesures très précises. Il faut notamment une divulgation complète de l’information. Pour l’instant, on pourrait qualifier au mieux de variable le degré de renseignements accessibles sur les différents processus d’approvisionnement. Tout dépend de l’agent en charge, de ce qu’il veut bien divulguer, de l’identité des titulaires, et cetera. Encore là, pour des dépenses de 1 milliard à 2 milliards de dollars, un processus qui dépend des antécédents d’une personne n’est pas bénéfique pour l’industrie.

Il règne également une certaine confusion — et cela est valable pour toutes les formes d’influence, qu’on la définisse de façon étroite ou plus large — quant à l’obligation pour les hauts fonctionnaires d’accepter de rencontrer quelqu’un. Si, en ma qualité de président de IT-Net, j’appelle un sous-ministre adjoint, est-il tenu de me rencontrer ou peut-il simplement me répondre qu’il a trop de travail ou qu’il ne parle pas aux gens de l’industrie? Ce sont certes des situations que nous pouvons constater. Toute cette approche de marketing n’est pas considérée de manière uniforme. Certains hauts fonctionnaires répondent simplement qu’ils ne veulent pas nous parler.

Certaines personnes plus cyniques ou critiques que je puis l’être en soupçonnent d’autres de divulguer davantage d’information; est-ce une approche appliquée de manière uniforme? Pour le processus d’approvisionnement gouvernemental, les lignes directrices devraient être claires. Je peux comprendre qu’un sous-ministre adjoint ne veuille pas parler aux représentants de chacune des entreprises de toute la planète, mais il existe d’autres façons de communiquer l’information.

On the issue of accountability, we applaud the notion of publishing contracts on the Web in one place. This technology is such a simple one to put in place. We already have the government electronic tendering service, known as MERX, which publishes all contracts for tender. I do not think we need further committees to examine that. The industry is tough enough and efficient enough that if anything is going on we would then be able to enforce an act on that. The idea of publishing every single contract, regardless of value, on the Web, is not a difficult thing.

The public accounts right now give me grief, and I appreciate that they are being tabled today. The reason they give me grief is that in a professional services sphere there is approximately, in my information technology professional services, \$800 million that is accounted for, where we know which firms received those contracts. For another \$800 million to \$1 billion approximately, we do not know which firms received those contracts because they fly under the radar of \$100,000. Those are the numbers. In effect, because of the transaction level, we may not know in the majority of contracts where the public money goes. Again, publishing every single contract on the Web is not a difficult thing to implement.

I also note that one large agency, the RCMP, does not account for what companies receives its contracts at all. Again, that information should be clearly visible. My belief is that the expenditure is \$30 million to \$50 million, but I do not know. Again, information about the firms receiving the contracts should be published.

We applaud the notion of a procurement auditor. We also talked about the notion of implementing a fairness procurement panel made up of one representative from industry, one from Government of Canada, and one from a client to basically write a management letter.

These are some of the process issues that we can talk through. We welcome the opportunity to talk about the industrial benefits of a value chain and the multiplier effect, so that for every dollar the Government of Canada spends it receives \$2 to \$3 back in terms of value.

When I go back to this notion of 30,000 civil servants looking after information systems, can you imagine if we had, say, 100 firms of 1,000 people each, or 100 firms of even 100 people each, how much intellectual property we could develop. Can you imagine how we could prosper, how many companies like Cognos, Systemhouse, FreeBalance and other Common Gateway Interface, (CGI), companies we could have to create economic wealth?

Pour ce qui est de la reddition de comptes, nous sommes favorables à la publication des contrats sur le Web dans un endroit unique. C'est une technologie très simple à mettre en place. Il existe déjà MERX, le système d'appels d'offres électroniques du gouvernement qui affiche tous les contrats soumis à ce processus. Je ne crois pas nécessaire que d'autres comités se penchent sur la question. Notre industrie est suffisamment solide et efficiente pour pouvoir donner suite à toute mesure législative prise en ce sens. Il ne serait pas difficile d'afficher sur le Web tous les contrats, sans égard à leur valeur.

Les comptes publics qui sont déposés aujourd'hui m'embêtent un peu. C'est que dans mon secteur de services professionnels en informatique, il y a des fonds comptabilisés de quelque 800 millions de dollars pour lesquels nous savons quelles firmes ont obtenu les contrats. Pour une autre somme d'environ 800 millions à 1 milliard de dollars, nous ignorons à quelles entreprises les contrats ont été accordés parce qu'ils échappent au radar fixé à hauteur de 100 000 \$. Ce sont les sommes en cause. Dans les faits, selon le montant de la transaction, il est possible que nous ne sachions pas comment sont utilisés les fonds publics pour la majorité des contrats. Je répète qu'il ne serait pourtant pas difficile de d'afficher sur le Web tous les contrats octroyés.

Je souligne également qu'une grande organisation, la GRC, ne tient absolument aucun registre des entreprises auxquelles elle accorde des contrats. Encore là, ce sont des renseignements qui devraient être directement accessibles. Je crois que les dépenses en question se situent entre 30 millions de dollars et 50 millions de dollars, mais je ne connais pas le montant exact. Là aussi, on devrait rendre publique l'information sur les entreprises qui obtiennent les contrats.

Nous sommes favorables à la nomination d'un vérificateur de l'approvisionnement. Nous avons également discuté de la possibilité de mettre sur pied un comité pour l'équité en matière d'approvisionnement qui serait constitué d'un représentant chacun pour l'industrie, le gouvernement du Canada et le client, et chargé en fait de rédiger une lettre de recommandations.

Nous pouvons discuter de quelques-unes des questions liées au processus. Nous sommes heureux de pouvoir parler des avantages d'une chaîne de valeur pour l'industrie et de l'effet multiplicateur, de telle sorte que chaque dollar dépensé par le gouvernement du Canada permette d'en obtenir deux ou trois en termes de valeur.

Si je reviens à cette notion des 30 000 fonctionnaires qui s'occupent des systèmes informatiques, pourriez-vous imaginer l'ampleur de la propriété intellectuelle qui pourrait être accumulée si l'on comptait, supposons, sur 100 entreprises employant 1 000 personnes chacune, ou ne serait-ce même que 100 personnes chacune. Pouvez-vous imaginer dans quelle mesure nous pourrions prospérer et sur combien d'entreprises comme Cognos, Systemhouse, FreeBalance et autres Common Gateway Interface (CGI) nous pourrions compter pour créer de la richesse économique?



**The Chairman:** Thank you very much. Those three excellent presentations dealt with issues of procurement, access to information, lobbying, and administrative transparency, so there is lots of food for thought for honourable senators.

**Senator Cowan:** My first question is to Mr. Sanger. On this issue of extension of the Auditor General's powers to contracts, we asked the Auditor General whether her mandate ought to be extended and her answer, quite properly, was that her mandate is set by Parliament and she does what Parliament tells her to do. Can you tell us why you think her purview ought to extend to following the dollar to contracts?

**Mr. Sanger:** Bill C-2, as it is written now, proposes to extend her mandate broadly to funding agreements.

**Senator Cowan:** Not to contracts though.

**Mr. Sanger:** Right, not to contracts. I believe, on the basis of equity, and also in terms of accountability, the Auditor General's powers should be extended to contracts. Presumably, if a public service manager is faced with providing a funding agreement to a recipient or a contract to a private firm, which is not subject to the same level of auditing or accountability, a risk-adverse manager might divert those funds to a contract.

**Senator Cowan:** Can you see any public policy reason why there should be a distinction?

**Mr. Sanger:** Absolutely none. In fact there is a strong public policy reason for treating those two areas the same way, especially since this morning we heard from Mr. Wild and Mr. Bennett that the procurement auditor is not really an auditor. The procurement auditor is an ombudsperson. Perhaps the procurement auditor has a role, but with the increased accountability proposed in this bill the door closes when you have a contract and I believe that is unfair.

I completely agree with the points that our friends made here as well. I thought I was being cautious on the other issue in terms of saying that more detail should be published on contracts of over \$100,000. All contracts should be published. I would agree with that.

**Senator Cowan:** Do you agree with me that there seems to be no good public policy reason to restrict the ability to complain for people who are defined as Canadian suppliers, and that any citizen who feels they have been aggrieved in some way with respect to the procurement process ought to have the ability to lodge a complaint with the ombudsperson/auditor?

**Le président :** Merci beaucoup. Les trois excellents exposés que nous venons d'entendre traitaient de questions comme l'approvisionnement, l'accès à l'information, le lobbying et la transparence administrative, ce qui donne beaucoup de matière à réflexion pour les honorables sénateurs.

**Le sénateur Cowan :** Ma première question s'adresse à M. Sanger. Lorsque nous avons demandé à la vérificatrice générale si ses pouvoirs devaient être élargis pour s'appliquer également aux contrats, elle nous a répondu, comme il se doit, que c'est le Parlement qui établit son mandat et qu'elle fait ce que le Parlement lui dit de faire. Pouvez-vous nous indiquer pour quelle raison vous estimez qu'elle devrait également pouvoir s'intéresser aux sommes dépensées dans le cadre de contrats?

**M. Sanger :** Le projet de loi C-2, dans sa forme actuelle, propose d'étendre son mandat d'une manière générale aux ententes de financement.

**Le sénateur Cowan :** Pas aux contrats, cependant.

**M. Sanger :** Tout à fait, pas aux contrats. Je crois, par souci d'équité, ainsi que dans une volonté de responsabilisation, que les pouvoirs de la vérificatrice générale devraient être étendus pour s'appliquer aux contrats. On peut présumer qu'un gestionnaire de la fonction publique qui a le choix entre la conclusion d'une entente de financement avec un bénéficiaire ou l'établissement d'un contrat avec une entreprise privée, lequel n'est pas soumis au même niveau de vérification ou de responsabilisation, pourrait choisir d'éviter les risques en octroyant ces fonds dans le cadre d'un contrat.

**Le sénateur Cowan :** Pouvez-vous voir une raison d'intérêt public qui justifie une telle distinction?

**M. Sanger :** Absolument aucune. De fait, il existe plutôt d'excellentes raisons d'intérêt public pour traiter ces deux composantes de la même manière, d'autant plus que nous avons entendu ce matin M. Wild et M. Bennett nous dire que le vérificateur de l'approvisionnement n'est pas vraiment un vérificateur. Il s'agit plutôt d'un protecteur du citoyen. Il est possible que le vérificateur de l'approvisionnement ait un rôle particulier à jouer, mais j'estime qu'il est inéquitable, dans le contexte de la responsabilisation accrue proposée dans ce projet de loi, que la porte se ferme devant vous lorsqu'il s'agit d'un contrat.

Je suis tout à fait d'accord avec les arguments soulevés ici par nos amis. Je faisais montre de prudence sur l'autre question quant à la nécessité de rendre publics davantage de détails sur les contrats de plus de 100 000 \$. Je serais d'accord pour que tous les contrats soient rendus publics.

**Le sénateur Cowan :** Êtes-vous d'accord avec moi pour dire qu'il ne semble y avoir aucune raison valable du point de vue de l'intérêt public pour limiter la capacité de porter plainte des gens considérés comme des fournisseurs canadiens et que tout citoyen s'estimant lésé d'une manière ou d'une autre quant au processus d'approvisionnement devrait pouvoir porter plainte devant le protecteur ou le vérificateur?

**Mr. Sanger:** Completely: I do not see why complaints are restricted to the definition in the agreement on internal trade. I do not think that you will have a lot of spurious complaints, and those complaints can be dealt with.

**Senator Cowan:** Mr. Hoogers, you talked about the Canada Post failure to comply with these procurement and contracting policies. Do we really need more policies and more rules or do we need better compliance with existing rules. As I take to be what Justice Gomery said, it is not the absence of rules but the failure to comply with the rules that got us into difficulty. Is that your point with respect to Canada Post as well?

**Mr. Hoogers:** Certainly it is. Also, the matter arises as to what other way there is to ensure compliance unless there is a standard assessment process in place.

**Senator Cowan:** The second question had to do with the exclusion of matters that have traditionally or consistently been treated as confidential, and I accept your point that it would vary from organization to organization and might extend further. Do you have anything further to add?

**Mr. Hoogers:** I think what I said is fairly self-explanatory. It is far too broad. It means that Canada Post can say traditional non-coverage, by the Access to Information Act, has allowed it to maintain secrecy or lack of transparency around a whole variety of issues that will apply as a result of this phrase being included in the proposed legislation.

**Senator Cowan:** The third point, and the last point for you, sir, has to do with this issue of the Canada Post security and investigative service. I had not heard of that before and you have given us some information. Do you have anything to add to your written submission?

**Mr. Hoogers:** Our experience with Canada Post security and investigation has been very troubled over many years. It has included recognition, after considerable investigation that the security and investigation services has on many occasions, been extremely intrusive, especially into labour relations and into the surveillance of union activists. As I mentioned in the written presentation, this is backed up in a book by Andrew Mitrovica entitled *Covert Entry* in which he describes in detail what the investigation service at Canada Post has done in the past, and has done so with impunity.

**Senator Cowan:** You said that your organization had called for the appointment or the creation of the office of a procurement auditor. We have heard today, and it is pretty clear, that this is an ombudsperson rather than an auditor. What kind of a person, what kind of an entity did you envisage, or did you recommend?

If I could just ask when you are addressing it, just to save time, what reporting mechanism do you see? This person reports to the minister. I put to one of the earlier witnesses that perhaps if the

**M. Sanger :** Tout à fait. Je ne vois pas pour quelle raison les plaintes se limitent à la définition fournie dans l'entente sur le commerce intérieur. Je ne pense pas qu'il y aurait un grand nombre de plaintes fallacieuses, et ces plaintes-là peuvent être traitées de toute manière.

**Le sénateur Cowan :** Monsieur Hoogers, vous avez indiqué que Postes Canada ne se conformait pas à ces politiques en matière d'approvisionnement et d'attribution de contrats. Avons-nous vraiment besoin de nouvelles politiques et de nouvelles règles ou devrions-nous simplement mieux faire appliquer celles qui existent déjà? Pour reprendre les paroles du juge Gomery, nos difficultés ne sont pas attribuables à l'absence de règles, mais à notre incapacité à les faire respecter. Croyez-vous que c'est la même chose pour la Société canadienne des postes?

**M. Hoogers :** Certainement. Il faut également se demander s'il existe d'autres façons d'assurer le respect des règles lorsqu'un processus d'évaluation normalisé n'est pas en place.

**Le sénateur Cowan :** Ma deuxième question concerne l'exclusion des renseignements qui ont été traditionnellement ou constamment considérés comme confidentiels et je suis d'accord avec vous pour dire que cela peut varier d'une organisation à une autre et que l'application pourrait en être élargie. Avez-vous quelque chose à ajouter à ce sujet?

**M. Hoogers :** Je pense que cela se passe d'explication. Le champ d'application est beaucoup trop large. Je crois que la tradition d'exclusion, en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, a permis à Postes Canada de maintenir le secret ou le manque de transparence dans un large éventail de dossiers en raison de l'inclusion de cette expression dans la loi.

**Le sénateur Cowan :** Ma troisième question, et la dernière s'adressant à vous, concerne le service de la sécurité et des enquêtes de la Société canadienne des postes. Je n'en avais pas entendu parler auparavant et vous nous avez fourni des renseignements à ce sujet. Avez-vous quelque chose à ajouter à votre mémoire écrit?

**M. Hoogers :** Le service de la sécurité et des enquêtes de Postes Canada est une source de préoccupation pour nous depuis bien des années. Une enquête approfondie nous a permis de conclure que ce service s'était montré en de maintes occasions extrêmement intrusif, surtout pour ce qui est des relations de travail et de la surveillance des activistes syndicaux. Comme je l'ai indiqué dans mon exposé écrit, cette affirmation est confirmée dans un ouvrage intitulé *Covert Entry* où Andrew Mitrovica décrit en détail les activités passées du service des enquêtes de Postes Canada, des activités menées en toute impunité.

**Le sénateur Cowan :** Vous dites que votre organisation a demandé la nomination d'un vérificateur de l'approvisionnement ou la création d'un tel poste. On nous a fait savoir aujourd'hui, et de façon très claire, qu'il s'agissait d'un protecteur du citoyen, plutôt que d'un vérificateur. Quel type d'intervenant ou quel type de poste avez-vous préconisé ou recommandé?

Pour gagner du temps, pourriez-vous tout simplement nous parler des mécanismes de reddition de comptes que vous envisagez? Cette personne relève du ministre. J'ai fait valoir



person is really an auditor, and if that person is to be truly independent, then maybe the reporting mechanism ought to be the Auditor General rather than to the political minister. Could you comment on those two points?

**Mr. Beraskow:** We think it is very important, first of all, to recognize that we are living in a Web age. If the CBC feels that it is the fifth estate, you could make a compelling argument that the web is the sixth estate in being able to disseminate information. The role of the procurement auditor could be anything from one bookend to the other. It could be a mail drop, in the sense of being able to aggregate any issues. Our contention is that, essentially with the web, if every single contract is published, there will be total accountability and transparency and then there will be a point to reference. My concern is always that the audit process is a very extensive process with reporting; we do not want to slow down the process.

**Senator Cowan:** You are talking about the procurement process.

**Mr. Beraskow:** Yes, and right now every single aspect of program delivery to Canadians has elements of information technology embedded in it. You cannot do anything these days — build a road, build a building, — without having some aspect of information technology. You cannot transmit TV or security; there is always some aspect of information technology. It is very important not to slow down the process. It is very important not to put in speed bumps, barriers or extra controls, because realistically, there will be always people, I am told, who will skirt, who will go faster than the speed, whether it be four o'clock in the morning or otherwise. It is very important to leave the audit trail, the fingerprint so to speak, so in time they can be caught and prosecuted. That is the whole notion.

In audit circles we talk of the difference between detective and preventive controls. Preventive control is stopping someone from doing it; detective control is leaving fingerprints so later you can catch the person and do what is necessary. The procurement auditor has a role, whether it is ombudsman, to gather the information at minimum, or perhaps make recommendations, as well to Parliament or to the deputy minister.

**Senator Ringette:** I remember quite a few years ago that the Auditor General reported — an issue of interest to your industry — that the different departments were scattered all over the place, in regards to procuring IT expertise, programming of programs, client services and so forth. The Auditor General audited the IT procurement aspect across the government at that time, and made specific recommendations. The AG recommended

auprès d'un témoin précédent que si cette personne est véritablement un vérificateur et si elle doit être vraiment indépendante, peut-être devrait-elle relever de la vérificatrice générale, plutôt que du ministre politique. Pouvez-vous nous faire part de vos commentaires sur ces deux points?

**M. Beraskow :** Nous estimons très important de reconnaître, d'abord et avant tout, que nous vivons à l'ère du Web. Si la télé d'État estime qu'elle constitue le cinquième pouvoir, on pourrait facilement faire valoir que le Web est le sixième pouvoir en raison de sa capacité de diffuser l'information. Le rôle du vérificateur de l'approvisionnement peut être très vaste. Il pourrait servir de boîte postale pour le regroupement de tous les dossiers. Nous estimons que si les contrats sont éventuellement rendus publics sur le Web, la responsabilisation et la transparence seront optimales et cela pourrait servir de point de référence. Je m'inquiète toujours du fait que le processus de vérification est très complexe avec la nécessité de produire des rapports; nous ne voulons surtout pas ralentir le tout.

**Le sénateur Cowan :** Vous parlez bien du processus d'approvisionnement.

**M. Beraskow :** Oui, et à l'heure actuelle absolument tous les aspects de la prestation des programmes aux Canadiens comportent des éléments liés à la technologie de l'information. On ne peut plus rien faire aujourd'hui — qu'il s'agisse de la construction d'une route ou d'un édifice — sans que l'informatique n'entre en jeu d'une manière ou d'une autre. Il est impossible de transmettre une émission de télé ou d'offrir des services de sécurité; la technologie de l'information est toujours présente. Il est très important de ne pas ralentir le processus. Il est essentiel de ne pas ajouter de ralentisseurs, d'obstacles ou de contrôles supplémentaires, parce qu'il va de soi, selon ce qu'on me dit, qu'il y aura toujours des gens qui vont contourner les règles, qui vont dépasser les limites, qu'il soit 4 heures du matin ou peu importe. Il est primordial de laisser une piste de vérification, des empreintes digitales si je puis dire, de manière à ce que ces gens puissent être arrêtés et poursuivis. C'est tout cela qu'il faut considérer.

Parmi les spécialistes de la vérification, on parle de la différence entre les contrôles de détection et de prévention. Les contrôles de prévention visent à empêcher quelqu'un de faire quelque chose; les contrôles de détection permettent de laisser des empreintes de manière à pouvoir attraper le coupable et faire le nécessaire. Le vérificateur de l'approvisionnement a pour rôle, qu'il agisse ou non comme protecteur du citoyen, de recueillir des renseignements tout au moins, voire de formuler des recommandations, à l'intention du Parlement ou du sous-ministre.

**Le sénateur Ringette :** Je me souviens que le bureau du vérificateur général avait souligné il y a quelques années — une question d'intérêt pour votre industrie — un grand éparpillement au sein des différents ministères quant à l'acquisition d'expertise en informatique, à la programmation, au service à la clientèle, notamment. On avait alors vérifié cet aspect de l'approvisionnement dans l'ensemble du gouvernement et

one IT supervisory role across government so there would be added value for money for the services that were purchased and some kind of standardized IT function across government.

**Mr. Beraskow:** It is a very tricky problem, senator, because we want to be innovative, we want to be creative. That also implies that we do not want to wait for two years, because our collective ADD kicks in and we just cannot wait. We are dealing with a technology life cycle of probably three years. To wait for anything like that to get on to the audit plan could take one to three years and the audit process, up to three years. By that time, we have gone through a technological cycle and the world changes significantly in that time.

**Senator Andreychuk:** Mr. Sanger, I understand that you are in support of the accountability bill, but you think it should go further, most notably the contract provisions should have been included. Is that a fair assessment of your position?

**Mr. Sanger:** I have to admit that I have not read the whole bill. I cannot say that I am in support of the bill as it is; there are some gaping holes in it. I believe that it makes advances in some areas, but it is a very sweeping piece of legislation. I commend the legislative drafters who did it in a short time, but they had a very short time to prepare a large and very sweeping piece of legislation. I believe that it has some very serious gaps.

**Senator Andreychuk:** You mentioned the serious gap with contracts. What else are you pointing to in the bill? Excluding contracts was a difficulty. What other one would you pick out as a single difficulty for you?

**Mr. Sanger:** I have to admit, I am certainly no expert in terms of the bill. My opinions on other parts of the bill would be amateur-ish, at most. I have covered four different parts where I think there should be amendments made. I agree that the government should go further, as our friends here have suggested, and publish all contracts. It is easy to do.

**Senator Andreychuk:** Do I understand that you like the direction of accountability and so on, but you may have some problems with specific sections and feel that those sections warrant looking into or more monitoring as we continue to develop new systems?

**Mr. Sanger:** What happens here is interesting. A panel of people here represent unions and business, and we are all in support of greater accountability and transparency in this bill, but we see serious flaws in it. We may disagree on whether the private

formulé des recommandations bien précises. On recommandait notamment la création d'un poste de superviseur pour la technologie de l'information dans l'ensemble du gouvernement de manière à assurer une valeur ajoutée pour les sommes investies dans l'acquisition de services et une certaine forme de normalisation de la fonction informatique au sein du gouvernement.

**M. Beraskow :** C'est un problème très délicat, sénateur, parce que nous voulons faire montre d'innovation et de créativité. Cela signifie également que nous ne voulons pas attendre deux ans, car notre impatience collective intervient et nous ne pouvons tout simplement pas rester inactifs. Nous parlons d'un cycle de vie technologique qui dure probablement trois ans. Il faudrait compter entre un et trois ans pour que des questions du genre figurent dans le plan de vérification et jusqu'à trois années pour que le processus de vérification fasse son chemin. Dans l'intervalle, nous aurions traversé un cycle technologique complet et le monde aurait changé considérablement.

**Le sénateur Andreychuk :** Monsieur Sanger, si je comprends bien, vous êtes favorable au projet de loi sur la responsabilité, mais vous estimez qu'il devrait aller plus loin, en précisant notamment que les dispositions contractuelles devraient être visées. Est-ce que cela résume bien votre position?

**M. Sanger :** Je dois admettre que je n'ai pas pris connaissance de l'ensemble du projet de loi. Je ne peux pas dire que je suis favorable au projet de loi dans sa forme actuelle; il comporte d'importantes lacunes. Je crois qu'il nous permet de réaliser des progrès dans certains secteurs, mais c'est un texte législatif très vaste. Je veux louer le travail des légistes qui l'ont rédigé aussi rapidement, mais ils disposaient de très peu de temps pour préparer une loi aussi vaste et d'une aussi grande portée. Je crois donc qu'elle comporte des lacunes très importantes.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous avez parlé de lacunes graves relativement aux contrats. Y a-t-il d'autres éléments qui ressortent de ce projet de loi pour vous? L'exclusion des contrats vous pose problème. Quelles autres dispositions du projet de loi pourraient vous causer des difficultés?

**M. Sanger :** Je dois avouer que je ne suis pas un expert en ce qui concerne ce projet de loi. Mes opinions sur les autres parties du projet de loi seraient dignes d'un amateur, pour le mieux. J'ai traité de quatre parties différentes pour lesquelles des modifications s'imposent selon moi. Je conviens que le gouvernement devrait aller plus loin, comme nos amis ici présents l'ont laissé entendre, et rendre publics tous les contrats. Il serait facile de le faire.

**Le sénateur Andreychuk :** Dois-je comprendre que vous appréciez l'orientation donnée en matière de responsabilisation notamment, mais que certains articles précis de la loi vous causent des préoccupations et vous jugez que nous devrions nous y attarder davantage ou surveiller les choses de plus près dans la poursuite de l'élaboration de nouveaux systèmes?

**M. Sanger :** Il se passe quelque chose d'intéressant ici. Les témoins convoqués représentent les syndicats et les entreprises et nous sommes tous favorables à une responsabilisation et une transparence accrues dans ce projet de loi, mais nous y constatons



sector or the public sector performs certain functions more efficiently, but we want greater transparency and greater accountability. From my point of view, this bill does not achieve that in these areas.

**Senator Andreychuk:** You are looking at it as it stands alone, and we will have to address how it works in the context of other issues.

**Mr. Hoogers:** you paint a dismal picture of Canada Post. Do you believe that this accountability bill is where we address those issues, or is this just one piece of ongoing difficulties that need to be addressed in Canada Post? Can I summarize it that way? Am I fair in my assessment?

**Mr. Hoogers:** I would not characterize my view of Canada Post as dismal. I do not think that Canada Post is fundamentally broken or fundamentally flawed. It provides an important service to the public of Canada, and it has done so with increasing efficiency in many ways. This is not to say that there are not difficulties, which I have outlined. I definitely do not want what I am saying to be characterized as some kind of attack on the public service mandate of Canada Post. It is not. I believe that mandate is extremely important.

My view is that the leadership of Canada Post tends far too often to look at only its commercial mandate. I want to see the leadership look at things much more broadly. Canada Post is a Crown corporation that has a public policy mandate, and often it is called upon to serve the public interest and not just to maximize profits.

As far as the problems that we mentioned with respect to procurement and contracts, part of the problem is that, over the last number of years, we have seen a culture that in my view is a private sector culture with respect to massive salaries for the CEO and huge things given over the course of time, as we all saw in the Auditor General's report of 2003. That is something we could deal with. I am not saying in any way that Canada Post is a broken institution.

**Senator Andreychuk:** I am curious about one of your proposed amendments regarding competition. You say competition should be more narrowly defined, and you have put in things such as trade secrets, et cetera. Do you think competition goes beyond the issues you have identified? You can gain a lot from a business by looking at its management style and some of its operations. You can gain a competitive edge by looking beyond the actual trade secrets and the other items identified.

**Mr. Hoogers:** I think the proposed language that I put forward earlier is adequate and protects Canada Post from predatory corporations that seek a business edge without adopting any of the universal service obligations that Canada Post has. My biggest

de très importantes lacunes. Nous pouvons diverger d'opinion quant à l'efficacité relative du secteur public ou du secteur privé pour réaliser certaines fonctions, mais nous voulons tous plus de transparence et une meilleure reddition de comptes. À mon point de vue, ce projet de loi ne produit pas les résultats escomptés dans ces domaines-là.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous l'examinez de façon indépendante, et nous devons voir comment il fonctionne dans le contexte d'autres mesures.

Monsieur Hoogers, vous brossez un tableau plutôt sombre de Postes Canada. Croyez-vous que ce projet de loi sur la responsabilité est le mécanisme qui convient pour régler ces problèmes, ou s'agit-il seulement d'un élément des difficultés permanentes qui doivent être réglées à la Société canadienne des postes? Puis-je résumer les choses de cette manière? Mon évaluation est-elle juste?

**M. Hoogers :** Je ne dirais pas que j'ai une image sombre de Postes Canada. Je ne crois pas que c'est une société complètement perdue ou irrécupérable. Elle offre un service important à la population canadienne et a su le faire de façon de plus en plus efficiente à bien des égards. Je ne dis pas qu'il n'y a pas de difficultés; je vous en ai d'ailleurs déjà entretenu. Je ne voudrais surtout pas qu'on puisse penser que je m'en prends d'une façon ou d'une autre au mandat de service public de la Société canadienne des postes. Ce n'est pas le cas. J'estime que ce mandat est extrêmement important.

Je pense que les dirigeants de Postes Canada ont trop souvent tendance à considérer uniquement son mandat commercial. J'aimerais que ses dirigeants examinent les choses dans une perspective beaucoup plus large. Postes Canada est une société d'État qui a un mandat d'intérêt public et qui est souvent appelée à servir l'intérêt public, et pas uniquement à maximiser ses profits.

Pour ce qui est des problèmes que nous avons mentionnés relativement à l'approvisionnement et aux contrats, ils sont en partie attribuables à l'apparition depuis un certain nombre d'années d'une culture que j'associerais au secteur privé quant à la rémunération considérable accordée au PDG et aux importants avantages concédés au fil du temps, comme nous avons tous pu le constater dans le rapport de 2003 de la vérificatrice générale. Il s'agit de choses que nous pouvons régler. Je ne soutiens d'aucune façon que Postes Canada est une institution irrécupérable.

**Le sénateur Andreychuk :** Je m'interroge au sujet d'une des modifications que vous proposez concernant la concurrence. Vous dites que la concurrence devrait être définie de manière plus étroite et vous intégrez notamment des notions comme les secrets commerciaux. Croyez-vous que la concurrence peut aller plus loin que les questions que vous avez soulevées? Vous pouvez en apprendre beaucoup d'une entreprise en examinant son style de gestion et une partie de ses activités. Vous pouvez obtenir un avantage concurrentiel en allant plus loin que les simples secrets commerciaux et les autres éléments identifiés.

**M. Hoogers :** Je pense que le libellé que j'ai proposé précédemment est approprié et permet de protéger Postes Canada contre les entreprises souhaitant obtenir abusivement un avantage commercial sans s'acquitter d'aucune des obligations

concern is the clause that has been added with respect to the phrase I referred to earlier, "consistently been treated as confidential," is truly problematic, because virtually everything has been viewed as confidential in Canada Post Corporation. Will this be something that is trotted out each time there is a request for access to information?

**Senator Andreychuk:** I was trying to get at that. It may be a flaw of the leadership now to take everything under that umbrella. Whether that is correct or not, I do not know, and I am not in a position to say. However, you are taking the counter-argument of narrowing the definitions of competition too narrowly. In other words, you would not be able to protect anything if it is so narrowly defined that it must be a trade secret. I am saying it is a fluid operation, and you can gain a lot from your competitors by watching them rather than getting their actual trade secrets.

**Mr. Hoogers:** We may need to agree to disagree on this point, because I think it is equally important to protect the public interest of Canada Post. The public interest of Canada Post cannot be protected without transparency and without Canada Post becoming a more transparent organization with respect to its public service mandate.

**Senator Andreychuk:** We agree on that point.

**Mr. Beraskow,** you raised many interesting points that seem to go to information technology and looking at government differently. Many issues that you touched on are beyond the scope and intent of Bill C-2. Are there other initiatives to discuss information technology with the government in which you could get your points across?

**Mr. Beraskow:** I am not aware of any. My contention, stepping back a second, is that information technology touches every single business process. It is difficult to say where accountability really stops. For example, on all that administrative oversight and accountability, I would like to encourage the committee to look further and be more innovative rather than using processes and structures that were there perhaps 10 and 20 years ago. To me, that is essentially pouring new concrete into old moulds. It is just the same old, same old.

The direct answer is, I am not aware of any. We live in a fast-paced industry, and that pace is increasing. We have to react. We do not want to be slowed down. We cannot be slowed down. It is important from the procurement standpoint, senator, to maximize the benefit of that procurement and ensure that people are accountable to the government in the use of it and in supporting good Canadian companies. We should build new

de service universel qui incombent à la Société canadienne des postes. Je m'inquiète surtout de la disposition qui a été ajoutée concernant l'expression dont j'ai fait mention tout à l'heure : « qui sont traités de façon constante comme étant de nature confidentielle ». Cela cause véritablement un problème, parce qu'à peu près toute l'information a été traitée comme étant de nature confidentielle par la Société canadienne des postes. Va-t-on invoquer cette disposition en réponse à toutes les demandes d'accès à l'information?

**Le sénateur Andreychuk :** Voilà où je voulais en venir. Peut-être les dirigeants actuels font-ils erreur en traitant toute l'information de cette manière. Je ne sais pas s'ils ont raison ou non et je ne suis pas en position pour me prononcer à ce sujet. Cependant, vous préconisez l'autre extrême en définissant la concurrence de manière trop étroite. Autrement dit, vous ne pourrez plus protéger quoi que ce soit si la définition est si stricte qu'elle se limite aux seuls secrets commerciaux. Je soutiens que les cloisons ne sont pas étanches et que vous pouvez en apprendre beaucoup de vos compétiteurs en observant leurs activités, plutôt qu'en vous emparant de leurs secrets commerciaux.

**M. Hoogers :** Peut-être devons-nous convenir de notre désaccord à ce sujet, parce que j'estime qu'il est aussi important de protéger l'intérêt public de Postes Canada. Cela ne peut se faire sans la transparence et il faut donc que la Société canadienne des postes devienne une organisation plus transparente quant à son mandat de service public.

**Le sénateur Andreychuk :** Nous sommes d'accord là-dessus.

Monsieur Beraskow, vous avez soulevé de nombreux points intéressants concernant la technologie de l'information, ce qui semble nous amener à considérer le gouvernement dans une optique différente. Bon nombre des sujets que vous avez abordés dépassent la portée et l'intention du projet de loi C-2. Y a-t-il d'autres tribunes où vous pourriez faire valoir vos arguments concernant la technologie de l'information au sein du gouvernement?

**M. Beraskow :** Je n'en connais aucune. Si je reviens un peu à ce que j'ai dit, je pense que l'informatique entre en jeu dans absolument tous les processus administratifs. Il est difficile de dire où la responsabilisation s'arrête vraiment. Par exemple, pour toutes ces questions de surveillance administrative et de reddition de comptes, j'aimerais encourager le comité à regarder plus loin et à se montrer davantage novateur, plutôt que d'utiliser des processus et des structures qui existent peut-être depuis 10 ou 20 ans. Pour moi, cela revient essentiellement à couler du nouveau béton dans de vieux moules. Plus ça change, plus c'est pareil.

Mais pour répondre directement à votre question, je ne connais aucune tribune pour ce faire. Notre industrie évolue très rapidement et ce rythme ne cesse de s'accélérer. Nous devons réagir vite. Nous ne voulons pas être ralentis. Il ne faut pas qu'on nous ralentisse. Du point de vue des approvisionnements, sénateur, il est essentiel de maximiser les avantages qu'on en tire et de veiller à ce que tous doivent rendre des comptes au



Canadian firms rather than rely on Wal-Mart for the lowest and cheapest price.

**Senator Mitchell:** I think it is safe to say that you both make the strong point that accountability needs to be enhanced. I think that where you disagree with Senator Andreychuk, who is from the government side, is that you do not think, and we do not think, that this bill has anything to do with enhancing accountability, particularly with respect to opening up contracts.

I was interested when you said that contracts should be open to private sector contracts, and my heart fell because I knew that the answer always is that it will ruin competitiveness. My hopes got up again when the Canadian Advanced Technology Alliance said, "We are not afraid of it." It is a remarkable, historical moment where two competing views come together like this. I am wondering whether CATA could comment on the fact that they do not have a problem with private sector contracts being opened. Perhaps you could address Senator Andreychuk's concern more directly.

**Mr. Beraskow:** We are happy to have as much competition as possible. It drives innovation. It drives the whole notion of the value chain. That is how we do it, without referring to Darwin or anybody else. It is part of our industry. We live in it, and we thrive on it. Not only do we want as much competition as possible, we insist on having as much competition as possible.

What we truly want is a level playing field and I am not certain that the procurement process, with all its intricacies, is accountable and striving for results. How do you measure flour? Do you buy it by weight? Many of the outcomes are missing in the entire discussion.

**Senator Mitchell:** It might be that the \$4 million to \$5 million to be used for the procurement auditor could be used to create industrial teams, as you suggest, to approach global value chain opportunities with a Canadian solution. That money would be more productively used because the auditor will not enhance accountability, not to put words in your mouth.

**Mr. Beraskow:** I want to emphasize the important issue. Is it better to drive innovation with 30,000 civil servants or with an economic powerhouse of 1,000 firms of 100 people per firm? That question speaks to the competitive nature, on which we all thrive, whether on a golf course, cooking dinner or whatever it might be.

gouvernement quant à l'utilisation qui en est faite et au soutien aux firmes canadiennes efficaces. Nous devrions établir de nouvelles entreprises canadiennes, plutôt que de nous tourner vers Wal-Mart pour obtenir le prix le plus bas.

**Le sénateur Mitchell :** Je pense qu'on peut dire sans crainte de se tromper que vous êtes tous les deux convaincus que la responsabilisation doit être améliorée. Je crois que vous divergez d'opinion avec le sénateur Andreychuk, qui est du côté du gouvernement, du fait que vous ne pensez pas, tout comme nous, que ce projet de loi ait quoi que ce soit à voir avec l'amélioration de la responsabilisation, surtout en ce qui a trait à l'accès aux contrats.

Je vous ai prêté une oreille attentive lorsque vous avez parlé de l'ouverture des contrats au secteur privé et j'ai été très déçu parce que la réponse est toujours la même : cela va ruiner la concurrence. J'ai repris espoir lorsque CATAAlliance a indiqué que cela ne lui faisait pas peur. C'est toujours un moment remarquable et historique lorsque deux points de vue divergents s'entrechoquent ainsi. Je me demande si les représentants de CATAAlliance pourraient nous expliquer en quoi ils ne voient aucune difficulté à l'ouverture des contrats au secteur privé. Peut-être pourriez-vous ainsi répondre plus directement à la préoccupation du sénateur Andreychuk.

**M. Beraskow :** Nous sommes toujours heureux d'avoir autant de concurrence que possible. C'est ce qui stimule l'innovation. C'est à la base de toute la notion de chaîne de valeurs. C'est notre façon de faire les choses, sans référence à Darwin ou à qui que ce soit d'autre. Il s'agit d'une composante fondamentale de notre industrie. C'est ce qui nous permet de vivre et de prospérer. Non seulement souhaitons-nous le plus de concurrence possible, mais nous insistons pour que cela se produise.

Ce que nous voulons vraiment, ce sont des règles du jeu équitables pour tous et je ne suis pas certain que le processus d'approvisionnement, avec toutes ses complexités, offre ce niveau de responsabilisation et d'orientation vers les résultats. Comment mesurons-nous la farine? L'achetons-nous au poids? Tout le débat est expurgé de bon nombre des extrants.

**Le sénateur Mitchell :** Comme vous l'avez suggéré, les 4 à 5 millions de dollars qui sont utilisés pour le poste de vérificateur de l'approvisionnement pourraient servir à créer des équipes de l'industrie permettant d'apporter une solution canadienne lorsque des possibilités de consolider la chaîne de valeurs globale se présentent. Sans vouloir vous prêter des propos, ces sommes seraient ainsi utilisées de manière plus productive parce que ce n'est pas le vérificateur qui va améliorer le processus de responsabilisation.

**M. Beraskow :** Je veux insister sur cette importante question. Est-il préférable de stimuler l'innovation en s'appuyant sur 30 000 fonctionnaires ou encore sur une puissance économique regroupant 1 000 entreprises employant 100 personnes chacune? Il est question ici de notre nature concurrentielle qui nous sert à tous de carburant, que ce soit sur le terrain de golf, lorsqu'on fait la cuisine ou quoi que ce soit.

**Senator Mitchell:** I spent many years in opposition in the Alberta legislature. I was always concerned that government did not structure its tendering process in a way that could truly help to develop small business, which could be a more important engine of the Alberta economy. Yet, we were told earlier that about 95 per cent of the contracts let by government nationally are under \$25,000. Is the size of these contracts a problem or is it simply that there is not any emphasis or enough emphasis on this idea of Canadian content?

**Mr. Beraskow:** There are three issues. First, I will not use the line "size matters," but the cost of the transaction is sinking the industry due to the complexity rather than the quickness of doing the small transactions.

Second, it is exceedingly important in procurement and for the accountability of deputy ministers that their money focus on the results and not on the purchase of the individual parts of the result. If we were to focus only on low-cost compliancy in the procurement process, we would eat hotdogs and beans three times a day. In effect, there must be something to drive that value part.

Third, and equally important, we have an Office of Small and Medium Enterprises and yet we do not have an office that promotes Canadian industry.

**Senator Mitchell:** The obvious reaction of a Conservative government to what you propose is that it would involve too much "intervention" and might require government to pick winners and losers, and that kind of rhetoric. However, you are not arguing that they would come in and actually do that. Rather, you are arguing that you could put in processes, such as these industrial teams, to approach global value change or require bidders on government contracts simply to show how their bids help Canadian companies. You are not arguing for direct intervention.

**Mr. Beraskow:** There are various ways of doing it. At minimum, I want to have a possible proposal to take to a senior government official to develop a solution. The idea is to focus on the results and drive the innovation. We should be able to turn it around and let a senior official decide what the value of that Canadian content is. What can we provide so that someone can make that decision?

**Senator Mitchell:** It is not simply the cost but cost tempered by value.

**Mr. Beraskow:** That is correct. Focus on the outcomes, not on the inputs.

**Le sénateur Mitchell :** J'ai passé de nombreuses années dans l'opposition au sein de la législature albertaine. Je me suis toujours demandé pourquoi le gouvernement ne structurerait pas son processus d'appels d'offres de manière à vraiment favoriser le développement des petites entreprises, qui pourraient constituer un engin encore plus puissant pour la croissance de l'économie albertaine. On nous a indiqué tout à l'heure qu'environ 95 p. 100 des contrats accordés par le gouvernement à l'échelle nationale étaient d'une valeur inférieure à 25 000 \$. Est-ce l'importance de ces contrats qui posent un problème ou est-ce simplement qu'on n'insiste pas ou pas suffisamment sur ce concept de contenu canadien?

**M. Beraskow :** Il y a trois questions en cause. Premièrement, sans dire expressément que la taille est importante, je ferais valoir que le coût de la transaction mine les efforts de l'industrie en raison de sa complexité, alors même que ces transactions de moindre valeur devraient être conclues plus rapidement.

Deuxièmement, il est de plus en plus important dans le processus d'approvisionnement et de responsabilisation des sous-ministres qu'ils orientent leurs dépenses sur les résultats, et non sur l'acquisition des différentes composantes d'un résultat. Si nous pensions uniquement à l'aspect faible coût du processus d'approvisionnement, nous nous contenterions de manger des hot dogs et des fèves au lard trois fois par jour. Dans les faits, il faut s'assurer de faire entrer en jeu cette composante de valeur.

Troisièmement, fait tout aussi important, il existe un Bureau des petites et moyennes entreprises, mais il n'y en a pas pour faire la promotion de l'industrie canadienne.

**Le sénateur Mitchell :** Il faut s'attendre qu'un gouvernement conservateur réagisse à ce genre de proposition en soutenant qu'elle exige une « intervention » trop soutenue et pourrait forcer le gouvernement à choisir des gagnants et des perdants. Vous ne dites toutefois pas que le gouvernement interviendrait de cette manière et jouerait un tel rôle. Vous faites plutôt valoir que nous pourrions mettre en place des processus, comme les équipes de l'industrie, pour favoriser l'amélioration de la chaîne de valeurs globale ou exiger des soumissionnaires pour les contrats gouvernementaux qu'ils démontrent simplement en quoi leur proposition aidera les entreprises canadiennes. Vous ne préconisez pas une intervention directe.

**M. Beraskow :** Il y a différentes façons d'y parvenir. Il faut au minimum qu'une proposition puisse être soumise à un haut fonctionnaire du gouvernement pour l'élaboration d'une solution. Il s'agit de mettre l'accent sur les résultats et de favoriser l'innovation. Nous devrions être en mesure de préparer le tout et de laisser aux hauts fonctionnaires le soin de déterminer la valeur de ce contenu canadien. Que pouvons-nous présenter de manière à ce qu'une telle décision puisse être prise?

**Le sénateur Mitchell :** Ce n'est pas simplement une question de coût, mais de coût en fonction de la valeur.

**M. Beraskow :** C'est exact. Se concentrer sur les résultats, plutôt que sur les intrants.



**Senator Zimmer:** I always think about the lowest bidder, as Senator Mitchell mentioned, when I fly on an airplane. Who built the airplane?

Do you find that if a person with the lowest bid is awarded the contract, there is too much focus on price and bids, which require compliance with the regulations. Then, after the lowest bidders receive the contracts they do not comply with the regulations, and they get away with it because nobody follows up on compliance?

**Mr. Beraskow:** My experience from being in the industry a few years is that there are probably parts before, during and after in the entire procurement process. We have an industry that might have 400 or 1,000 firms. Does everyone in the industry play by the rules? Of course they do not. Gamesmanship goes on. Effectively, a toxic cycle is created whereby PWGSC tries to create more and more rules to control the process, to wind it down and notch it up, and industry response.

Some of it is misdirected. For example, would someone with 15 years of experience be more valuable than someone with five years of experience? That is difficult because there are other factors to consider, such as where and how. PWGSC takes on the role of driving everything by specifications, thereby driving up our cost of business. That increase has ramifications throughout the entire cycle of before, during and after. You can focus on the outputs and let industry earn a decent margin without trying to drive it down further. We have a market economy. Why does the government insist on driving costs down further and risking quality, which will be affected? Something must be cut out, and we cannot reinvest in our industry. There are many other serious effects that occur throughout the procurement process, and no one is held accountable.

**Senator Joyal:** My first question is for Mr. Hoogers. We heard from the CEO of Canada Post earlier this week. Were you able to read her testimony on the point that you raise in respect to the interpretation of proposed section 18.1 of the Privacy Act, which gives Canada Post the capacity to refuse to disclose a record that "has consistently been treated as confidential"? Are you familiar with that testimony?

**Mr. Hoogers:** I have been informed of it but I have not read it.

**Senator Joyal:** I am concerned by the impact of the phrase, "consistently been treated as confidential." It is a kind of tautology. Until now, Canada Post has never disclosed anything except its annual report. The words "consistently been treated as confidential" allow the status to continue.

**Mr. Hoogers:** That is precisely my point, senator.

**Le sénateur Zimmer :** Lorsque je prends l'avion, je pense toujours au plus bas soumissionnaire, comme le sénateur Mitchell l'a mentionné. Qui a construit cet avion?

Croyez-vous que si l'on accorde le contrat au plus bas soumissionnaire, on met trop l'accent sur le prix et les soumissions, alors même qu'il y a une réglementation à observer. Et lorsque le plus bas soumissionnaire obtient son contrat, il ne s'occupe pas des règlements à respecter et il s'en tire parce que personne ne fait le suivi.

**M. Beraskow :** À la lumière de mon expérience de quelques années dans cette industrie, je constate qu'il y a probablement différents éléments qui interviennent avant, pendant et après l'ensemble du processus d'approvisionnement. Notre industrie regroupe peut-être 400 ou 1 000 entreprises. Est-ce que tout le monde respecte les règles? Bien sûr que non. On se livre à certains stratagèmes. On crée effectivement un genre de cercle vicieux lorsque TPSGC essaie d'établir de plus en plus de règles pour contrôler le processus, pour le réduire ou le faire monter d'un cran, et l'industrie réagit en conséquence.

Il arrive qu'on manque la cible. Par exemple, est-ce que quelqu'un qui a 15 ans d'expérience vaut plus que quelqu'un qui n'en a que cinq? C'est difficile, parce qu'il y a d'autres facteurs à tenir en compte, comme le où et le comment. TPSGC prend le rôle consistant à tout diriger par des spécifications, ce qui fait augmenter le coût des activités. Cette augmentation a des répercussions dans tout le cycle, avant, pendant et après. On peut se concentrer sur les résultats et laisser l'industrie empocher une marge de profit valable sans essayer de la diminuer encore. Nous avons une économie de marché. Pourquoi est-ce que le gouvernement insiste pour faire encore plus baisser les prix et risquer la qualité, qui en sera affectée? Il faut couper quelque part, et on ne peut pas réinvestir dans notre industrie. Il y a bien d'autres répercussions sérieuses dans tout le processus d'approvisionnement, et personne n'en est tenu responsable.

**Le sénateur Joyal :** Ma première question s'adresse à M. Hoogers. Nous avons entendu le témoignage du chef de la direction de la Société canadienne des postes au début de la semaine. Est-ce que vous avez eu la chance de lire son témoignage, sur la question que vous avez soulevée de l'interprétation de l'article 18.1 de la Loi sur la protection des renseignements personnels qui est proposé, qui permettrait à la Société canadienne des postes de refuser de communiquer des documents qui contiennent des renseignements « qui sont traités par elle de façon constante comme étant de nature confidentielle »? Est-ce que vous avez lu ce témoignage?

**M. Hoogers :** On m'en a parlé, mais je ne l'ai pas lu.

**Le sénateur Joyal :** Je m'inquiète des répercussions de la phrase « traités de façon constante comme étant de nature confidentielle. » C'est un peu tautologique. Jusqu'à maintenant, la Société canadienne des postes n'avait jamais rien communiqué, sauf son rapport annuel. Les mots « traités par elle de façon confidentielle » lui permettent de continuer comme avant.

**M. Hoogers :** C'est précisément ce que je dis, sénateur.

**Senator Joyal:** I listened to your comments and to the comments of the CEO of Canada Post. Essentially, we want to protect the competitive position of Canada Post, which is equally in the interests of the union, the administrators and the managers of Canada Post.

In respect of the information they could refuse to disclose, I go to your brief at the top of page 3 where you speak to proposed section 18.1. I would remove the last part "and has been consistently treated as confidential by" and replace it with "and the disclosure of which can reasonably have adverse effect on its competitive position."

What would we achieve by this? First, instead of referring to the administrative practice, we would put as the criteria the maintenance of the competitive position of Canada Post, Export Development Canada, VIA Rail and so forth, because we know they face competition from other companies in the private sector.

With such a criterion, we leave the administrators the task of administering and evaluating the effect on the competitive position of Canada Post. That is what we want to achieve, as you said in answer to Senator Andreychuk's question. On the other hand, we create more openness because certainly information that has been treated as confidential can be released without affecting the competitive position of Canada Post, which is really the criterion.

Would you settle for a criterion that would more or less express that point?

**Mr. Hoogers:** I do not think I can speak on behalf of the union on such short notice. Certainly, the wording is better than that ambiguous clause that is currently in bill, but I leave it up to the senators to decide how they want to deal with that problem.

**Senator Joyal:** We do not want to hurt Canada Post. There is a consensus around the table on that. I do not want to speak for the government but, definitely in this initiative, we do not want to hurt Canada Post because we know it faces fierce competition in many areas of its activities, sometimes by companies south of the border. I do not need to name them. On the other hand, we want to achieve openness, which is fair, and which you subscribe to in principle. We need to establish some kind of a criterion whereby we protect Canada Post.

My second question relates to the interpretation, on the bottom of page 4 of your brief, where you refer to 18.1(2). On the top of page 4, you quote that section of the bill where it says that Canada Post should not refuse to disclose information that relates to:

(b) any activity of the Canada Post Corporation that is fully funded out of moneys appropriated by Parliament.

**Le sénateur Joyal :** J'ai écouté vos commentaires et ceux du chef de la direction de la Société des postes. Dans le fond, nous cherchons à protéger la position concurrentielle de la Société canadienne des postes, ce qui est dans l'intérêt également du syndicat, des administrateurs et des gestionnaires de la Société.

Au sujet des renseignements qu'ils pourraient refuser de communiquer, je vois à la troisième page de votre exposé que vous parlez de l'article 18.1 qui est proposé. Je supprimerais la dernière partie sur les renseignements « qui sont traités par elle de façon constante comme étant de nature confidentielle » pour la remplacer par « dont on pourrait raisonnablement craindre que la divulgation ait une incidence négative sur sa position concurrentielle ».

Qu'est-ce que cela ferait? Tout d'abord, au lieu de faire allusion à la pratique administrative, le critère serait le maintien de la position concurrentielle de la Société canadienne des postes, de Développement des exportations Canada, de VIA Rail, et cetera, parce que nous savons que ces compagnies sont confrontées à des rivaux du secteur privé.

Avec un tel critère, nous laissons aux administrateurs la tâche d'administrer et d'évaluer l'incidence sur la position concurrentielle de la Société canadienne des postes. C'est là où nous voulons en venir, comme vous le disiez en réponse à la question du sénateur Andreychuk. D'un autre côté, nous favorisons une plus grande ouverture puisque, certainement, des renseignements qui ont été traités de façon confidentielle peuvent être communiqués sans avoir de répercussions sur la position concurrentielle de la Société canadienne des postes, ce qui est le véritable critère.

Est-ce que vous vous satisferiez d'un critère qui exprimerait plus ou moins cet aspect?

**M. Hoogers :** Je ne pense pas pouvoir ainsi, au pied levé, parler au nom du syndicat. Il est certain que la formulation est meilleure que celle, ambiguë, de cet article que contient le projet de loi, mais je m'en remets aux sénateurs quant au moyen de régler ce problème.

**Le sénateur Joyal :** Nous ne voulons pas faire de tort à la Société des postes. Nous nous entendons, autour de cette table, sur ce point. Je ne voudrais pas parler au nom du gouvernement, mais il est certain que dans cette initiative, nous ne voulons pas faire de tort à la Société canadienne des postes parce que nous savons qu'elle affronte une concurrence acharnée dans bien des secteurs d'activités, parfois de la part de compagnies américaines. Je n'ai pas besoin de les nommer. D'un autre côté, nous voulons favoriser l'ouverture, ce qui est juste, et un principe auquel vous souscrivez. Il nous faut établir une espèce de critère pour protéger la Société canadienne des postes.

Ma deuxième question concerne l'interprétation, au bas de la page 4 de votre exposé, quand vous parlez du paragraphe 18.1(2). À la page 4, vous citez cet article du projet de loi disant que la Société canadienne des postes ne devrait pas refuser de communiquer des renseignements se rapportant à :

b) toute activité de la Société canadienne des postes entièrement financée sur des crédits votés par le Parlement.



Can you give me initiatives that have been taken by Canada Post that are totally funded by the Canadian Parliament?

**Mr. Hoogers:** The only thing I can think of is franking privileges for mail to the blind and for parliamentary mail that goes out to the populace at large from MPs and senators. I am not aware of what other initiative may be there.

My concern with the way it is phrased. Because it follows on from subsection 18.1(1), it seems to be the exception to the phrase that we take exception to, "consistently been treated as confidential." We know that the information included in this subsection is probably available to us anyhow. That is our concern.

**Senator Joyal:** Your position is that it is redundant?

**Mr. Hoogers:** It is redundant and seems to provide some kind of guidance as to how to interpret the previous subsection, and that is a big concern.

**Senator Joyal:** Can you review my proposal and come back to us in writing if this proposal is acceptable generally to your union? I know you cannot react definitely to us, but I think it would be fair to give you an opportunity to go on.

My final question is to Mr. Beraskow. I listened to you carefully and, at the same time, I was reading the proposed section 22.1 of the amendments to the Department of Public Works and Government Services Act, at page 203. Section 22.1 defines the mandates and terms of reference of the procurement auditor.

You stated in your presentation that you want an expanded role for the procurement auditor. If you read what is in the bill versus what you request from us, I want your reaction and comment to a proposed amendment to subparagraph (3) of section 22.1, which currently reads:

The Procurement Auditor shall, in accordance with the regulations,

(a) review the practices of departments for acquiring materiel and services to assess their fairness, openness and transparency and make any appropriate recommendations to the relevant departments for the improvement of those practices;

There, I would add the following:

and their benefits for the Canadian economy.

**Mr. Hoogers:** Wonderful.

**Senator Joyal:** I tried to phrase in three words what you are trying to express in many words. The addition to the amendment relates not only to the practice of acquiring, but also to the impact of those acquisitions on the Canadian economy.

Pourriez-vous me donner des exemples d'initiatives qu'a prises la Société canadienne des postes et qui sont entièrement financées sur des crédits votés par le Parlement?

**M. Hoogers :** La seule à laquelle je puisse penser est celle du privilège de franchise postale du courrier pour les non-voyants et pour le courrier parlementaire qu'envoient les députés et sénateurs à l'ensemble de la population. Je n'en connais pas d'autres.

C'est la formulation qui me gêne. Parce qu'ensuite, au paragraphe 18.1(1), cela semble être une exception à la phrase qui nous pose problème, c'est-à-dire « qui sont traités de façon constante comme étant de nature confidentielle. » Nous savons que les renseignements visés par ce paragraphe nous sont probablement accessibles de toute façon. C'est ce qui nous préoccupe.

**Le sénateur Joyal :** Alors ce que vous dites, c'est que c'est redondant?

**M. Hoogers :** C'est redondant, et cela semble orienter, si on veut, la manière d'interpréter le sous-paragraphe qui précède, et c'est un gros problème.

**Le sénateur Joyal :** Pourriez-vous réfléchir à ma proposition, et m'écrire pour me dire si votre syndicat la juge acceptable, de façon générale? Je sais que vous ne pouvez pas nous donner tout de suite de réponse définitive, mais il serait juste de vous donner la possibilité de répondre.

Ma dernière question s'adresse à M. Beraskow. Je vous ai écouté attentivement, et en même temps, je lisais l'article 22.1 proposé des modifications à la Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, à la page 203. L'article 22.1 définit les modalités et directives s'appliquant au vérificateur de l'approvisionnement.

Vous avez dit dans votre présentation que vous souhaitez un rôle élargi pour le vérificateur de l'approvisionnement. Si vous comparez le contenu du projet de loi à ce que vous nous demandez, j'aimerais connaître vos réactions et vos commentaires sur une modification proposée au paragraphe (3) de l'article 22.1, qui est actuellement libellé comme suit :

Le vérificateur de l'approvisionnement exerce les attributions ci-après conformément au règlement :

a) examiner les pratiques d'acquisition de matériel et de services des ministères pour en évaluer l'équité, l'ouverture et la transparence, et présenter, le cas échéant, aux ministres en cause des recommandations pour les améliorer;

Ici, j'ajouterais :

et en accroître les retombées pour l'économie canadienne.

**M. Hoogers :** C'est très bien.

**Le sénateur Joyal :** J'ai essayé de formuler en trois mots ce que vous avez tenté d'exprimer en bien des mots. L'ajout à la modification ne se rapporte pas seulement aux pratiques d'achat, mais aussi à leurs retombées pour l'économie canadienne.

**Mr. Beraskow:** It is not just the process, but some of the outcomes as well.

**Senator Joyal:** Absolutely: You are concerned about the outcome. When you were speaking, I asked myself, is the Auditor General of Canada responsible for outcomes? Value for money is not exactly the same thing. Value for money is receiving enough value for what we pay. You were more concerned about the general capacity of government procurement to stimulate creativity and to add to the overall benefit of our society or country as a whole.

**Mr. Beraskow:** That is correct, absolutely. We would certainly champion that.

**Senator Joyal:** That addition seems to take into account what you request from us this morning.

**Mr. Beraskow:** Wonderful, thank you.

**Senator Stratton:** I am sympathetic to your concerns with respect to procurement, having been in a consulting business for years with the Canadian government. It was a frustrating process, but it evolved. It improved under the Mulroney government, where patronage was completely removed and we went to a competitive process that is in place today.

I have a concern for what you are trying to achieve but what do Senator Joyal's comments mean, "benefits to the Canadian economy"? It is a kind of generic statement.

When you say "benefits to the Canadian economy," would you want to make sure that all of a sudden we do not have flags raised under the NAFTA agreements with respect to that wording, because that would open that door to be more specific and narrow the bidding process? Would you not rather go through a process with the procurement officer? Here, to me, is the key in this instance: working with that individual to ensure that what you want to achieve can be done.

In the act, I do not see how you can properly define what you need to achieve. Rather, it is a process and not a black-and-white issue.

**Mr. Beraskow:** The tough part is that on some of the procurement to be held accountable, the transactions happen so fast and furious that we do not have time. My firm on a given day has anywhere from 30 to 50 proposals that we are trying to get out the door. That is only us. Therefore we do not have time, nor would the procurement person on the other end.

I support what Senator Joyal said, because it is important from a public policy perspective to lay down the criteria of what is important to us all as Canadians and to what we should be held accountable for. Specifically, it is difficult sometimes to be specific on how to measure things. On the notion of what love is, I would say that everyone for the last 10,000 years has been trying to describe it. We do not know: we cannot specify it, but we have a good sense of what it is.

**M. Beraskow :** Ce n'est pas que le processus, mais aussi certains résultats.

**Le sénateur Joyal :** Exactement : vous vous préoccupez du résultat. Tandis que vous parliez, je me suis demandé si le vérificateur général du Canada est responsable des résultats? En avoir pour son argent, ce n'est pas exactement la même chose. En avoir pour son argent, c'est recevoir quelque chose d'une valeur comparable à ce que l'on paie. Vous vous préoccupez plus de la capacité générale de l'approvisionnement du gouvernement de stimuler la créativité et d'accroître les avantages qu'offre notre société ou notre pays dans son ensemble.

**M. Beraskow :** C'est tout à fait cela. Il est certain que nous l'appuierions.

**Le sénateur Joyal :** Cet ajout semble englober ce que vous nous avez demandé ce matin.

**M. Beraskow :** C'est très bien, merci.

**Le sénateur Stratton :** Je suis sensible à vos préoccupations au sujet de l'approvisionnement, parce que j'ai été pendant des années consultant pour le gouvernement du Canada. C'était un processus des plus frustrants, mais il a évolué. Il a évolué sous le gouvernement Mulroney, qui a complètement aboli le patronage et nous avons adopté un processus compétitif qui est encore en vigueur aujourd'hui.

Je suis sensible à ce que vous essayez de faire, mais que signifie le commentaire du sénateur Joyal, « retombées pour l'économie canadienne »? C'est un peu général.

Quand vous parlez de « retombées pour l'économie canadienne », voudriez-vous vous assurer que cette formulation ne provoque pas de levée soudaine de drapeaux en rapport avec les ententes de l'ALENA, parce que cela ouvrirait cette porte sur quelque chose de plus spécifique et réduirait la portée du processus d'appel d'offres? Est-ce que vous ne préféreriez pas un processus avec l'agent d'approvisionnement? C'est là, selon moi, la clé dans cette affaire : collaborer avec cette personne pour nous assurer de pouvoir concrétiser ce qu'on veut faire.

Dans la loi, je ne vois pas comment on peut correctement définir ce qu'il faut concrétiser. C'est plutôt un processus, ce n'est pas si simple.

**M. Beraskow :** Le plus difficile, c'est que pour déterminer la responsabilité en matière d'approvisionnement, les transactions se font si vite qu'on n'a pas forcément le temps. Ma compagnie peut, en une journée, avoir 30 ou 50 propositions à émettre. Ce n'est que nous. Alors nous n'avons pas le temps, pas plus que l'agent d'approvisionnement à l'autre bout.

Je suis d'accord avec ce que dit le sénateur Joyal, parce qu'il est important, d'une perspective de politique publique, de définir les critères de ce qui est important pour nous tous en tant que Canadiens et de ce dont nous devrions assumer la responsabilité. Plus précisément, il est parfois difficile de dire avec précision comment mesurer les choses. Parlons de la théorie de ce qu'est l'amour. Je dirais que tout le monde, depuis 10 000 ans, essaie de décrire ce que c'est. On ne sait pas : on ne peut pas mettre le doigt dessus, mais on a une bonne idée de ce que c'est.



My point is that we have a good sense of what economic benefits are, but they be difficult to describe because we would end up with another 200-page document and lawyers would be involved in arguing about the words. A good general policy statement that says "economic benefits to the Canadian economy" would be good direction to give.

**Senator Stratton:** My concern, while it sounds delightful, is whether that approach will have any real impact.

**Mr. Beraskow:** We will be back in a year if it does not.

**Senator Stratton:** We will see.

My next question is addressed to all of you because it concerns the access to information, which is what we have talked about throughout this process. I quote the *Toronto Sun* today, which states:

Canada's auditor general came to the defence of the Stephen Harper government's centrepiece accountability bill yesterday as it undergoes the slow scrutiny of a Liberal-dominated Senate.

As an aside, I will end with the statement that the total number of meetings we have had to date is 22. This number is as of Tuesday. The total number of witnesses to date is 108. The total length of meetings to date amounted to 71 hours and 39 minutes, excluding suspensions.

That is for the record. I am sure that our chair will update us on Monday as to where we will be next week.

Anyway, to continue:

Sheila Fraser countered the criticism of information commissioner John Reid that the proposed Federal Accountability Act is regressive by blocking public access to draft internal audit reports and audit working papers.

This is a quote from Ms. Fraser.

"With respect, his position reflects a fundamental lack of understanding of the audit function," Fraser told the Senate committee on legal and constitutional affairs.

Reid contends that documents obtained by reporters that uncovered initial aspects of the sponsorship scandal under the previous Liberal government would never have become public if the Conservatives' proposed act had already been in place.

But Fraser disputed Reid's claim and said the initial media report that set in motion a series of audits into the sponsorship program would still have been written.

Existing access to information laws have already resulted —

Là où je veux en venir, c'est que nous avons une bonne idée de ce que ce sont les retombées économiques, mais elles seraient difficiles à décrire parce que cela pourrait aboutir à un document de 200 pages et une joute entre avocats sur le sens des mots. Un bon énoncé général de politique qui dit « retombées économiques pour l'économie canadienne » nous orienterait dans le bon sens.

**Le sénateur Stratton :** Ce que je me demande, bien que ce soit une très jolie formulation, c'est si cette approche aura vraiment de l'effet.

**M. Beraskow :** Dans la négative, nous nous retrouverons ici dans un an.

**Le sénateur Stratton :** Nous verrons bien.

La question suivante s'adresse à vous tous parce qu'elle concerne l'accès à l'information, et c'est le sujet dont nous traitons depuis le début de cette démarche. J'ai lu dans le *Toronto Sun* d'aujourd'hui ce qui suit, que j'en donne une traduction libre :

La vérificatrice générale du Canada s'est portée à la défense du projet de loi central du gouvernement, sur l'imputabilité, hier, alors que le Sénat dominé par le Parti libéral en fait un examen minutieux.

En passant, je terminerai en disant que nous avons eu jusqu'ici 22 réunions. Nous avons entendu au total 108 témoins. Nous nous sommes réunis, au total, pendant 71 heures et 39 minutes, sans compter les suspensions de séance.

C'est pour le compte rendu. Je suis sûr que notre président nous rendra compte lundi d'où nous en serons la semaine prochaine.

Quoi qu'il en soit, je poursuis :

Sheila Fraser a paré à la critique du commissaire à l'information, John Reid, selon qui la Loi fédérale sur l'imputabilité est régressive parce qu'elle bloque l'accès du public aux projets de rapport de vérification interne et aux documents de travail des vérifications.

Voici ce que dit Mme Fraser :

« Avec tout le respect que je lui dois, sa position reflète un manque fondamental d'entendement de la fonction de vérification », a déclaré Mme Fraser devant le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles.

M. Reid soutient que les documents qu'ont obtenus les journalistes et qui ont mis au jour des aspects préliminaires du scandale des commandites, sous le gouvernement libéral antérieur, n'auraient jamais été portés sur la scène publique si la loi que propose le Parti conservateur avait déjà été en vigueur.

Mais Mme Fraser conteste la déclaration de M. Reid et affirme que l'article initial qui a mis en mouvement les rouages des vérifications du programme des commandites aurait quand même été écrit.

Les lois actuelles sur l'accès à l'information ont déjà donné lieu...

And this is the important part of this whole thing:

— in cases where internal audit reports are given orally, which ultimately means no public access at all...

She is saying, “no public access at all,” because they will not put anything on the record because of access to information. That is the issue.

My question to you is, if the Auditor General is saying that, how would you deal with that issue if you suddenly throw everything open to access to information? This is the critical aspect of what she is talking about.

**The Chairman:** Mr. Sanger, are you the one to respond to the question?

**Mr. Sanger:** No.

**Mr. Beraskow:** I am not too sure that I have any wise words because to us the dominant issue is that, without being repetitive and sounding like my mother here, I want to create industrial growth. I am trying to create a future and not worry about the past.

**Senator Stratton:** We are trying to do exactly that, to make the government process of procurement, in your case, open, accountable, and transparent, and that is what Fraser is getting at. If we tighten or open up access to information across the board, reports will be oral and not written. That issue is the fundamental one.

**Mr. Beraskow:** I do not have any further words, wise or non-wise.

**Mr. Sanger:** We have had a productive discussion this morning talking about ways in which the act can be improved, without getting into a lot of discussion about whether the proposed act make advances or not. We agree on ways in which it can be improved and I think the Senate has done excellent work in looking into this issue.

In terms of actual audit reports and whether those reports are restricted, I presume that the legislation can be amended — I am not sure exactly how — so that it does not lead to a step back in that area.

**Senator Andreychuk:** I wanted a clarification. Senator Joyal, I think, proposed an amendment and it would be good to have that amendment.

**Senator Joyal:** I am not proposing an amendment per se.

**Senator Andreychuk:** I would appreciate having it, because I think it would be helpful in our work.

Also, I wanted Mr. Beraskow to clarify something. In answer to Senator Joyal's questions I think he talked about agreeing with Senator Joyal's amendment, but went on to say that — I cannot remember the exact words now because I lost the train of thought — Senator Joyal is not proposing that economic benefit to Canada is the only issue in our public policy so if we start down

Et c'est le clou de tout cela :

[...] à des situations où des rapports de vérification interne sont donnés oralement, et ainsi au bout du compte, le public n'aura pas du tout accès [...]

Elle dit « le public n'aura pas du tout accès » parce qu'ils ne mettront rien sur papier à cause de la Loi sur l'accès à l'information. C'est le problème.

La question que j'ai à vous poser, c'est si la vérificatrice dit cela, comment ferez-vous face à ce problème si vous ouvrez soudainement tout à l'accès à l'information? C'est le facteur critique de ce dont elle parle.

**Le président :** Monsieur Sanger, est-ce que c'est vous qui allez répondre à la question?

**M. Sanger :** Non.

**M. Beraskow :** Je ne suis pas très sûr de pouvoir rien dire de valable sur le sujet, parce que pour nous le plus grand problème c'est que, sans vouloir radoter et trop ressembler à ma mère, j'aimerais favoriser la croissance industrielle. J'essaie de créer un avenir sans avoir à m'inquiéter du passé.

**Le sénateur Stratton :** C'est exactement ce que nous essayons de faire, que le processus d'approvisionnement du gouvernement, dans votre cas, soit ouvert, responsable et transparent, et c'est là où veut en venir Mme Fraser. Si nous resserrons ou ouvrons l'accès à l'information de façon généralisée, les rapports seront présentés oralement et non plus par écrit. Ce problème est absolument fondamental.

**M. Beraskow :** Je n'ai rien à ajouter, de sage ou non.

**M. Sanger :** Nous avons eu ce matin une discussion productive au sujet des moyens d'améliorer la loi, sans trop parler de ce que le projet de loi fait avancer les choses ou non. Nous nous entendons sur les moyens de l'améliorer, et je pense que le Sénat a fait un excellent travail avec l'étude qu'il a faite du sujet.

En ce qui concerne les rapports de vérification et s'ils sont restreints, je suppose que la loi peut être modifiée — je ne sais pas exactement comment — pour ne pas faire de pas en arrière sur ce plan.

**Le sénateur Andreychuk :** J'aimerais avoir une précision. Le sénateur Joyal, je pense, a proposé une modification, et ce serait bon d'avoir cette modification.

**Le sénateur Joyal :** Je ne propose pas de modification en tant que telle.

**Le sénateur Andreychuk :** J'aimerais bien qu'on la propose, parce que je pense qu'elle serait utile dans nos travaux.

Aussi, je voulais demander à M. Beraskow une précision. En réponse aux questions du sénateur Joyal, je crois, il a dit être d'accord avec la modification du sénateur Joyal, mais il a poursuivi en disant que — je ne peux pas me rappeler exactement en quels termes, parce que j'ai perdu le fil — le sénateur Joyal ne propose pas que les retombées économiques pour le Canada



that road, procurement means more than economic benefit to Canada. Do you agree that public policy is more than economic benefit?

**Mr. Beraskow:** That is correct. It is one of several, but it is an important one.

**Senator Andreychuk:** Right. I appreciate that. Thank you.

**The Chairman:** On behalf of the committee, I would like to say to the four of you thank you very much for coming today. Your presentations have been excellent, informative and, as I said at the beginning, they dealt with a number of issues, such as lobbying, procurement and access to information, all of which we have studied at length over several weeks. Your input has been helpful to us.

Honourable senators, we now return to our theme of whistle-blowing. We will hear from the Public Service Alliance of Canada, which has more than 150,000 members across Canada. We welcome John Gordon and Edith Bramwell. Joining them are Michèle Demers and Jamie Dunn from the Professional Institute of the Public Service of Canada, the largest multi-professional union in Canada, representing some 48,500 public service professionals employed at the federal and some provincial and territorial levels of government.

Before turning the floor over to you, I would like to apologize to Mr. Gordon and Ms. Bramwell because we had some scheduling difficulties. I thank you for coming back. We look forward to hearing your presentation.

[Translation]

**Michèle Demers, President, Professional Institute of the Public Service of Canada:** Mr. Chairman, thank you for asking us here today. I am the President of the Professional Institute of the Public Service of Canada. With me is one of our negotiators, Mr. Jamie Dunn.

As an omnibus bill, the Federal Accountability Act is comprehensive and complex and will have far-reaching effects. Therefore, it must be deliberated carefully and thoughtfully. Canadians and public service employees deserve no less. It is in this spirit that the Institute offers the following observations and recommendations.

[English]

The institute's primary area of focus with respect to Bill C-2 must be the amendments to the legislative regime for the protection of whistle-blowers. We are very pleased to see the House of Commons adopt our amendments to remove the provision for rewards. The deletion of that provision upholds the sentiments of our members by removing a barrier to the integrity of the disclosure process.

soient le seul enjeu de notre politique publique, alors si nous allons dans ce sens, l'approvisionnement, c'est plus que des retombées économiques pour le Canada. Est-ce que vous êtes d'accord que la politique publique, c'est plus que les retombées économiques?

**M. Beraskow :** C'est vrai. C'est un élément parmi d'autres, mais il est important.

**Le sénateur Andreychuk :** D'accord. Je le comprends. Je vous remercie.

**Le président :** Au nom du comité, je tiens à vous remercier infiniment tous les quatre d'être venus aujourd'hui. Vos présentations ont été excellentes, informatives et, comme je l'ai dit au début, elles ont porté sur plusieurs questions, comme le lobbying, l'approvisionnement et l'accès à l'information, auxquelles nous réfléchissons profondément depuis plusieurs semaines. Votre apport nous a été très utile.

Honorables sénateurs, nous revenons maintenant sur notre thème de la dénonciation. Nous allons entendre l'Alliance de la fonction publique du Canada, qui a plus de 150 000 membres dans tout le pays. Nous accueillons John Gordon et Edith Bramwell. Ils sont accompagnés de Michèle Demers et Jamie Dunn, de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada, le plus grand syndicat multiprofessionnel du Canada, qui représente quelque 48 500 professionnels employés par la fonction publique fédérale et certaines administrations provinciales et territoriales.

Avant de vous laisser la parole, j'aimerais présenter mes excuses à M. Gordon et à Mme Bramwell, pour les problèmes d'horaire que nous avons éprouvés. Je vous remercie d'être revenus. Nous sommes impatients d'entendre votre présentation.

[Français]

**Michèle Demers, présidente, Institut professionnel de la fonction publique du Canada :** Monsieur le président, je vous remercie de nous recevoir aujourd'hui. Je suis présidente de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada et un de nos négociateurs Jamie Dunn m'accompagne.

À titre de projet de loi omnibus, la Loi sur la responsabilité est vaste et complexe, et elle aura beaucoup de répercussions. Par conséquent, elle doit être analysée à fond et avec prudence. Les Canadiens et les employés de la fonction publique n'en méritent pas moins. C'est dans cet esprit que l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada présente les observations et les recommandations suivantes :

[Traduction]

Le principal point d'intérêt de l'institut relativement au projet de loi C-2 doit être les modifications au régime législatif pour la protection des dénonciateurs. Nous sommes très heureux de voir la Chambre des communes adopter les modifications que nous proposons visant le retrait de l'article prévoyant des récompenses. Ce retrait est tout à fait en accord avec les vues de nos membres et enlève une barrière à l'intégrité du processus de divulgation.

However, there are still some areas of concern where we question the impact of this proposed legislation on our members.

While there are many changes we support, we must point out that Bill C-11, the Public Servants Disclosure Protection Act, which received Royal Assent last year, remains unproclaimed and without effect. We have fought for these protections for more than 15 years and have watched many initiatives come and go with the fortunes of politics. Had Bill C-11 been proclaimed, at least our members would have been protected.

In our written submissions to the committee, which you have before you, we have outlined the areas where amendments are needed to improve this proposed legislation. I will touch on them briefly so that more time is available to answer your questions. Wording for these amendments is provided in our brief.

The first point is lack of a clearly defined role for bargaining agents.

*[Translation]*

Bill C-2 has not dealt with a shortcoming we addressed in all preceding whistle-blower legislation, namely the lack of an explicit role for bargaining agents.

While bargaining agents are included on a consultative basis in the development of the Code of Ethics, as prescribed by Bill C-11, section 5(3), they still have no explicit standing under this Act with respect to disclosures, except for the generic allowance of "representation."

The issue is a really simple one. The bargaining agents of public service employees have a special role in the process of protecting whistle-blowers and the integrity of the public service. They have legislated obligations to protect employees under a broad spectrum of circumstances and a duty to act with diligence and fairness. They have a legislated obligation to be consulted on organizational change in the public service.

These obligations have expanded the role of bargaining agents and woven that role throughout the fabric of the work environment of government employees. We are legally recognized partners with management in tending to the work lives of our members. It only makes sense to explicitly recognize that relationship in this legislation. This status must be recognized to take advantage of its full benefit in resolving these issues and, most importantly, protecting whistle-blowers during the disclosure process when they are most vulnerable.

*[English]*

The second point we wish to address is the creation of the public servants disclosure protection tribunal. Under Bill C-11, this role was vested in the Public Service Labour Relations Board. From the institute's perspective, it is not apparent why there was a need to create this new body, composed of superior court and former superior court judges. Clearly, the Public Service Labour Relations Board already has the structure and the expertise to deal with complaints of reprisal.

Cependant, il reste des motifs d'inquiétude, car nous nous interrogeons sur l'effet qu'aura ce projet de loi sur nos membres.

Bien que nous appuyions de nombreux changements apportés, nous tenons à faire remarquer que le projet de loi C-11, la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, qui a reçu la Sanction royale l'année dernière, n'est toujours pas proclamé et est sans effet. Nous avons lutté pour obtenir ces protections pendant plus de 15 ans, et nous avons vu amorcer et abandonner de nombreuses initiatives à la faveur du flux des politiques. Si le projet de loi C-11 avait été promulgué, au moins nos membres auraient été protégés.

Dans les documents que nous avons remis au comité, que vous avez devant vous, nous avons décrit les aspects nécessitant des modifications pour améliorer ce projet de loi. J'en parlerai brièvement pour laisser plus de temps à vos questions. Vous trouverez le libellé de ces modifications dans notre mémoire.

Le premier élément est le manque d'un rôle clairement défini pour les agents négociateurs.

*[Français]*

Le projet de loi C-2 n'a pas corrigé une lacune dont nous avons fait état dans toutes les lois précédentes au sujet de la dénonciation soit l'absence d'un rôle explicite pour les agents négociateurs.

Bien que ces dernières participeront à la consultation lors de l'élaboration du code de déontologie, comme le prévoit le paragraphe 5(3) du projet de loi C-11, ils n'ont aucun rôle explicite à jouer en vertu de cette loi en ce qui a trait aux divulgations, si ce n'est la représentation générale.

L'enjeu est très simple. Les agents négociateurs ne sont pas des représentants génériques des employés, mais ils se retrouvent sous un parapluie législatif qui en fait des partenaires en la matière. Ils ont l'obligation législative de protéger les employés dans le cadre d'une vaste gamme de circonstances et un devoir d'agir avec diligence et impartialité. Ils doivent être consultés en cas de changement organisationnel dans la fonction publique.

Ces obligations ont élargi le rôle des agents négociateurs et tissé ce rôle avec l'environnement de travail des fonctionnaires. Nous sommes des partenaires avec la gestion devant la loi lorsqu'il est question de la vie de nos membres au travail. Il est tout à fait normal de reconnaître explicitement cette relation dans le projet de loi C-2. Il faut reconnaître cette situation pour être en mesure d'en profiter pleinement lorsque vient le temps de résoudre ces problèmes et, qui plus est, de protéger les dénonciateurs tout au long du processus de divulgation alors qu'ils sont très vulnérables.

*[Traduction]*

La deuxième chose dont nous aimerions parler, c'est la création d'un tribunal pour la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles. Dans le projet de loi C-11, ce rôle avait été confié à la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Du point de vue de l'Institut, on ne voit pas pourquoi il est nécessaire de créer ce nouvel organe, composé de juges actuels et à la retraite de la Cour supérieure. Il est clair que la Commission des relations de travail dans la fonction publique



In addition, it is a forum with which the government and the bargaining agents have a great deal of familiarity and it is experienced in the customs and standards of labour law. It also houses a mediation service, which is referred to in Bill C-2.

The government has defended the creation of this new body by insisting that public service employees deserve a choice in deciding whether to have their complaint of reprisal addressed by the grievance process and therefore the PSLRB, or through this new tribunal. The institute submits that this is not a real choice. Only the tribunal is empowered to award damages for pain and suffering to a maximum of \$10,000. If the government seriously wished to create a special process for complaints of reprisal, it has the model of the Canadian Human Rights Commission, although the tribunal falls well short of the powers of the commission, which can award up to \$20,000 in damages for pain and suffering and an additional \$20,000 where the discrimination was wilful or reckless.

It must be recognized that under the Public Service Modernization Act, the Public Service Labour Relations Board and bargaining agents have been tasked with dealing with human rights complaints. The trend to put employment-related matters before the parties to the dispute is based in legislation and jurisprudence across the country and from our highest courts. The provision for the tribunal described under this legislation in that sense is regressive. We have outlined in our brief a number of additional problems the tribunal would pose. You will find them listed at page 7 of our brief.

In assessing the need for this new body, the question must be asked as to how this new process will better help whistle-blowers who have faced reprisals and encourage disclosure of wrongdoing, which is in itself a public service. In the final analysis, it does not, but adds another layer of complexity to the disclosure and protection process. Whatever the rationale for the tribunal, it cannot be used as a reason to delay protections for whistle-blowers.

#### [Translation]

The final point I want to discuss with you is access to legal counsel. Should the government stand firm on its decision to set up this tribunal, we would no longer be dealing solely with labour relations issues.

Bill C-2 proposes in section 203 — the new section 25.1 — that the commissioner may provide access to legal counsel for advice only. Advice is not representation. The general cap for legal fees of \$1,500 and \$3,000 in exceptional circumstances reflects this reality.

Unionized public service employees have the benefit of the support of their bargaining agents. Non-represented employees do not. Given the likelihood that politicians and senior managers

possède déjà la structure et l'expertise nécessaires pour traiter les plaintes en matière de représailles. De plus, c'est un forum que connaissent très bien le gouvernement et les agents négociateurs, et elle a l'expérience des pratiques et des normes de la Loi sur le travail. Elle a aussi un service de médiation, dont il est fait mention dans le projet de loi C-2.

Le gouvernement a défendu la création de ce nouvel organe en prétextant que les fonctionnaires méritent d'avoir le choix, pour présenter leur plainte en matière de représailles, de passer par le processus de grief, et par conséquent par la CRFPF, ou par ce nouveau tribunal. L'Institut est d'avis que ce n'est pas un véritable choix. Seul le tribunal est habilité à octroyer une indemnité pour la douleur et les souffrances, jusqu'à concurrence de 10 000 \$. Si le gouvernement veut véritablement créer un processus spécial pour traiter les plaintes en matière de représailles, il peut s'inspirer du modèle de la Commission canadienne des droits de la personne, bien que le tribunal soit bien loin de jouir des pouvoirs de la Commission, qui peut octroyer jusqu'à 20 000 \$ d'indemnités, et 20 000 \$ de plus en cas de discrimination intentionnelle ou négligente.

Force est d'admettre qu'en vertu de la Loi sur la modernisation de la fonction publique, la Commission des relations de travail dans la fonction publique et les agents négociateurs ont pour mission de traiter les plaintes concernant les droits de la personne. La tendance à soumettre les questions liées à l'emploi aux parties en conflit est basée sur des dispositions législatives et la jurisprudence un peu partout au pays, et dans les plus hauts tribunaux. En ce sens, la disposition visant le tribunal que décrit ce projet de loi est régressive. Nous décrivons dans notre mémoire plusieurs autres problèmes que pose le tribunal. Vous en trouverez la liste à la septième page de notre document.

Lorsqu'on évalue la nécessité pour ce nouvel organe, il faut se demander comment ce nouveau processus pourra mieux aider les dénonciateurs qui ont eu à faire face à des représailles et à encourager la divulgation d'actes répréhensibles, ce qui en soi est un service public. En conclusion de l'analyse, c'est qu'il n'y parvient pas, mais qu'il ajoute plutôt un autre niveau de complexité au processus de divulgation et de protection. Quelle que soit la justification de ce nouveau tribunal, ce ne peut être une raison pour retarder la protection des dénonciateurs.

#### [Français]

Le dernier point que j'aimerais aborder est l'accès à un conseiller juridique. Advenant que le gouvernement insiste sur la mise sur pied d'un tel tribunal, nous ne ferions plus affaires strictement en matière de relations de travail.

Le projet de loi C-2 stipule à l'article 203, nouveau paragraphe 25.1, que le commissaire peut permettre l'accès à un conseiller juridique pour des conseils seulement. Des conseils ne constituent pas une représentation. Les limites générales de 1 500 \$ et de 3 000 \$ pour des conseils juridiques dans des circonstances exceptionnelles le reflètent bien.

Les employés de la fonction publique syndiqués peuvent recevoir l'appui de leur agent négociateur. Les employés non syndiqués ne jouissent pas d'un tel appui. Étant donné que des

implicated in a disclosure would be supported directly or indirectly by government counsel, are whistle-blowers to stand alone before the onslaught of legal maneuvering and accusations? It is absolutely essential that employees be provided with full representation. To do otherwise is simply to put a price tag on accountability.

It is certain that the cost of legal representation for whistleblowers would be far less than the millions lost to scandals and spent on investigating their aftermath. Therefore, the Institute recommends that legal representation, not merely advice, be included in the resources made available to those involved in the disclosure of wrongdoing and that the \$1,500 and \$3,000 limits be amended accordingly.

[English]

In conclusion, the Professional Institute of the Public Service of Canada has fought for protection for our members for 15 years. We have watched many initiatives for whistle-blower protection come and go with the fortunes of politics. Bill C-2 is not perfect. Our concerns regarding the tribunal reflect this. The money dedicated to the tribunal would be much better spent ensuring whistle-blowers have improved access to representation in an arduous and intimidating process. Accountability would be far better served by focusing on these essentials.

**The Chairman:** Thank you very much for that. Mr. Gordon and Ms. Bramwell will present next.

**John Gordon, National President, Public Service Alliance of Canada:** The Public Service Alliance of Canada wishes to thank the members of the committee for the opportunity to appear on Bill C-2. This legislation will touch the working lives of tens of thousands of public sector workers who are members of the Public Service Alliance of Canada. For over three decades the PSAC has called for legislation that provides guidance, support and protection of public sector workers who wish to speak out against wrongdoing. We made extensive submissions and have taken every opportunity we can to address protection for public sector workers who wish to serve the public interest by speaking out against wrongdoing in the public service.

While Bill C-2 seeks to amend a number of pieces of legislation in areas of concern, such as conflict of interest rules, election financing and procurement, I will concentrate on the provisions dealing with whistle-blowing.

Bill C-2 falls short in delivering the key areas such as adequate protection against reprisals and procedural fairness for disciplined union members. In particular, the PSAC acknowledges that there

politiciens et des hauts fonctionnaires pourraient être impliqués dans une divulgation et bénéficier d'un appui direct ou indirect d'un conseiller juridique du gouvernement, les dénonciateurs devront-ils affronter seuls les manœuvres et les accusations juridiques? Il est absolument essentiel que les employés puissent bénéficier d'une représentation entière et complète. Sinon, cela équivaut tout simplement à mettre une étiquette de prix sur la responsabilité.

Il est certain que le coût de la représentation juridique pour les dénonciateurs serait beaucoup moindre que les millions perdus dans les scandales et engloutis dans les enquêtes par la suite. Par conséquent, l'Institut recommande que la représentation juridique — pas tout simplement les conseils — soit incluse dans les ressources offertes aux employés impliqués dans la divulgation d'actes répréhensibles et que les limites de 1 500 \$ et de 3 000 \$ soient modifiées en conséquence.

[Traduction]

Pour terminer, l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada lutte depuis 15 ans pour la protection de ses membres. Nous avons assisté à l'avènement et l'abandon de nombreuses initiatives de protection des dénonciateurs, au hasard des politiques. Le projet de loi C-2 n'est pas parfait. Les préoccupations que nous exprimons au sujet du tribunal en font foi. Les sommes réservées pour le tribunal seraient mieux utilisées si elles servaient à des mesures visant à offrir aux dénonciateurs accès à une représentation pour les aider dans un processus ardu et intimidant. L'imputabilité serait bien mieux servie si on se concentrait sur ces éléments de base.

**Le président :** Merci beaucoup. M. Gordon et Mme Bramwell sont les suivants.

**John Gordon, président national, Alliance de la fonction publique du Canada :** L'Alliance de la fonction publique du Canada tient à remercier les membres du comité sénatorial de lui donner l'occasion d'exposer ses vues sur le projet de loi C-2. Ce texte législatif aura des répercussions sur la vie professionnelle de dizaines de milliers de membres de notre syndicat qui travaillent à la fonction publique fédérale. Voilà plus de trois décennies que l'AFPC réclame une loi qui encadre, défend et protège les travailleuses et travailleurs du secteur public qui veulent dénoncer des actes répréhensibles. Nous avons présenté des mémoires détaillés et saisi toutes les occasions possibles pour encourager le gouvernement à mieux protéger les travailleuses et les travailleurs du secteur public qui veulent servir les intérêts du public en dénonçant de tels actes.

Bien que le projet de loi C-2 vise à modifier plusieurs mesures législatives, dont les règles relatives aux conflits d'intérêts, le financement des élections, l'adjudication des contrats gouvernementaux et la dénonciation d'actes répréhensibles, nous nous concentrerons aujourd'hui sur ce dernier point.

Le projet de loi comporte de nombreuses lacunes, notamment celles qui touchent la protection contre les représailles et l'équité procédurale pour les membres qui ont fait l'objet de mesures



has been an attempt to address some of the Bill C-11 shortcomings, but we do not believe that the amendments go far enough in addressing our concerns.

Regarding the public servants disclosure protection tribunal, we have long taken the position that our members ought to have the right to pursue issues related to whistle-blowing through their collective agreements and, indeed, have negotiated clauses around whistle-blowing protection in some of our collective agreements.

Given this, the independent tribunal created by Bill C-2 duplicates some functions that are already performed by our labour relations boards. It is unlikely that the tribunal will be able to match the labour relations expertise on these bodies, which is repeatedly referred to by the courts, yet Bill C-2 requires the tribunal to deal with the sensitive matters of discipline and on-the-job reprisal. We question the need for the new tribunal to deal with the matters already addressed by other boards.

When it comes to pain and suffering, damages awarded by the tribunal are capped at \$10,000, whereas the Canadian Human Rights Act has a limit at \$20,000.

We are also concerned that the bill does not contemplate systemic remedies of orders relating to terms and conditions of employment other than money. The sole exception to this is the power to order reinstatement. We do not believe that the tribunal can fulfill its mandate without authority to change departmental practices and reporting structures.

The PSAC is also profoundly concerned by the tribunal's power to order damages in lieu of reinstatement if "the relationship of trust between the parties cannot be restored." It is our position that those who come forward, despite reprisals, should never have to pay for doing so by losing their livelihood. While it is appropriate to allow for damages in lieu of reinstatement at the request of the whistle-blower, it should be the whistle-blower alone who has the right to make that request.

It is unclear what the outcome will be if the tribunal finds that an action is not a reprisal but is, nonetheless, clearly grievable as an alleged violation of the collective agreement. There needs to be greater specificity as to how the jurisdictions of the tribunal and labour relations boards will overlap. Powers are needed to give whistle-blowers access to interim reinstatement when they come forward to make a disclosure.

Finally, we are profoundly concerned by the tribunal's exclusive authority to discipline for wrongdoing. Under clause 201 of the bill, proposed new subsection 21.8 (4), the tribunal is granted exclusive right to award discipline against reprisal and the long-standing right of our members to have this

disciplinaires. En particulier, l'AFPC constate que les modifications apportées par le gouvernement au projet de loi C-11, une initiative louable, ne vont pas assez loin et ne règlent pas les problèmes que nous avons soulevés.

Au sujet du tribunal pour la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, nous soutenons depuis longtemps que nos membres devraient avoir le droit de poursuivre une démarche relative à la dénonciation en vertu de leur convention collective. Nous avons d'ailleurs négocié l'intégration de dispositions sur la protection des dénonciateurs à certaines de nos conventions.

Le tribunal indépendant que propose le projet de loi C-2 exerce des fonctions dont s'acquittent déjà des commissions des relations de travail. Il est peu probable que ce tribunal s'avère aussi compétent pour régler les questions de relations de travail que ces organismes auxquels se reportent constamment les tribunaux. Pourtant, le projet de loi C-2 exige que le tribunal s'occupe de questions délicates concernant les mesures disciplinaires et les représailles au travail. Nous doutons de la nécessité de créer un nouveau tribunal pour traiter de problèmes dont s'occupent déjà d'autres conseils.

Au sujet des souffrances et douleurs, le montant accordé par le tribunal ne peut dépasser 10 000 \$, alors que la Loi canadienne sur les droits de la personne prévoit un plafond de 20 000 \$.

Par ailleurs, en ce qui a trait aux conditions d'emploi, le projet de loi ne prévoit aucune mesure systémique ou ordonnance, sauf une compensation monétaire, ce qui nous préoccupe également. La seule exception à cet égard est le pouvoir d'ordonner la réintégration. Or, à notre avis, le tribunal ne pourra pas s'acquitter de son mandat s'il ne peut ordonner aux ministères de changer leurs pratiques et la structure de leurs rapports hiérarchiques.

Le pouvoir du tribunal d'adjudger des dommages-intérêts plutôt que d'ordonner la réintégration « s'il estime que le lien de confiance qui existait entre les parties ne peut être rétabli » préoccupe vivement l'AFPC. À notre avis, les personnes qui signalent des actes répréhensibles en dépit de représailles ne devraient jamais avoir à payer le prix de leur gagne-pain. Il est approprié que le tribunal adjuge des dommages-intérêts à un dénonciateur qui en fait la demande au lieu de l'obliger à réintégrer son poste. Toutefois, seul le dénonciateur doit avoir le droit de présenter une telle demande.

Qu'advient-il si le tribunal juge que les gestes posés ne constituent pas des représailles, mais qu'ils peuvent clairement faire l'objet d'un grief en tant que violation présumée de la convention collective? D'une part, il faut déterminer comment les compétences du tribunal et des commissions des relations de travail se chevauchent. D'autre part, il faut accorder des pouvoirs afin que les dénonciateurs aient accès à la réintégration provisoire lorsqu'ils dénoncent des actes répréhensibles.

Enfin, nous sommes alarmés par le nouveau pouvoir exclusif conféré au tribunal par l'article 201, paragraphe 21.8(4), en vertu duquel il peut ordonner des mesures disciplinaires contre toute personne ayant exercé des représailles. Désormais, nos membres ne pourront plus soumettre ces sanctions à l'examen des conseils

discipline reviewed by a labour board is taken away. While these provisions may be appropriate for those public service workers who are not represented by a union, they deprive our members of rights that are among the most basic for unionized employees. The factors that the tribunal is required to consider in proposed subsection 21.8(2) are all factors that the courts have repeatedly stated are best handled by a labour board or arbitrators.

The right to grieve discipline is fundamental in a unionized setting. In the past, we have seen workers scapegoated for the wrongdoing of managers. The recourse of these collateral victims of wrongdoing has always been the grievance process. All grievances against discipline must continue to be reviewable by a labour relations board. The failure of this legislation to provide for review of discipline by a labour board deprives our members of rights that are fundamental to basic fairness in an administrative setting. These rights include the right to adequate notice, the right to be heard, the right to be represented in matters of discipline and the right to independent third-party review of the discipline imposed.

With respect to the requirement for reasonable grounds, the right to file a complaint should not include a requirement for "reasonable grounds to believe." In allowing the commissioner to refuse to deal with complaints not filed in good faith, the stage is set for needless preliminary objections. Similar language in Bill C-11 was the subject of vigorous union opposition. This language opens the door on stall tactics and switches the scrutiny from the wrongdoer to the whistle-blower. No evidence from the Public Service Integrity Officer suggests that this approach is warranted.

In Britain this approach was sharply criticized in the Shipman Inquiry report. In our opinion, reviewing the substance of a complaint determines adequately whether the complaint has merit.

Reprisal is no longer defined as wrongdoing. Under both previously enacted whistle-blowing bills, Bill C-25 and Bill C-11, the wrongdoing included a reprisal. Clause 197(2) of Bill C-2 amends section 8 of Bill C-11, the Public Servant's Disclosure Act, by deleting subsection (f), which brought reprisals under the wrongdoing umbrella. This change is entirely inconsistent with Bill C-2's stated objectives.

Finally, the PSAC has criticized previous legislation for not covering all federal public sector workers. We are particularly concerned that, with the full exemptions of the Canadian Forces, the Communications Security Establishment and the Canadian Intelligence Security Service, Bill C-2 continues the exemption, which we believe to be unnecessary.

du travail, un droit qu'ils avaient pourtant acquis depuis longtemps. Ces dispositions conviennent peut-être pour les fonctionnaires non syndiqués, mais elles privent nos membres d'un droit fondamental inhérent à leur statut d'employés syndiqués. Les tribunaux ont indiqué à maintes reprises que les conseils du travail et les arbitres étaient les mieux placés pour évaluer les facteurs énoncés à l'article 201, paragraphe 21.8(2). Cette tâche incomberait désormais au tribunal.

Le droit de déposer un grief par suite de l'imposition de mesures disciplinaires est fondamental dans tout milieu syndical. Par le passé, nous avons vu des travailleuses et des travailleurs porter le blâme pour des actes répréhensibles commis par des gestionnaires. La procédure de règlement de griefs a toujours été le recours de ces victimes indirectes. Les conseils des relations de travail doivent continuer de passer en revue tous les griefs déposés contre les mesures disciplinaires. L'absence de dispositions à cet égard dans le projet de loi prive nos membres de droits fondamentaux qui garantissent l'équité en milieu de travail. Parmi ces droits on retrouve le droit à un avis suffisant, le droit d'être entendu et le droit à un examen par une tierce partie indépendante.

En ce qui concerne les motifs raisonnables, le droit de déposer une plainte ne devrait pas être assorti de l'obligation d'avoir des « motifs raisonnables de croire ». En permettant au commissaire de refuser de traiter une plainte qui n'est pas déposée de bonne foi, on trace la voie aux objections préliminaires inutiles. D'ailleurs, le syndicat s'était vivement opposé à une disposition semblable prévue dans le projet de loi C-11. Une telle disposition ouvre la porte aux tactiques dilatoires et porte l'attention sur le dénonciateur plutôt que sur le fautif. Rien ne permet de croire que le Bureau de l'intégrité de la fonction publique doit adopter une telle approche.

Cette approche a d'ailleurs été ouvertement critiquée en Grande-Bretagne dans le Shipman Inquiry report. À notre avis, le fait d'examiner l'objet de la plainte permet de déterminer convenablement le bien-fondé de celle-ci.

L'exercice des représailles n'est plus défini comme un acte répréhensible. Aux termes des deux projets de loi sur la dénonciation, les projets de loi C-25 et C-11, l'exercice de représailles constituait un acte répréhensible. Le paragraphe 197(2) du projet de loi C-2 vient modifier l'article 8 du projet de loi C-11, la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles en supprimant l'alinéa f), lequel assimile à l'exercice de représailles aux actes répréhensibles. Une telle modification est en contradiction flagrante avec les objectifs du projet de loi C-2.

Enfin, il faut rappeler que l'AFPC a, par le passé, reproché que les textes de loi ne visaient pas l'ensemble des fonctionnaires fédéraux. En effet, l'AFPC s'est dite particulièrement inquiète que le personnel des Forces canadiennes, du Centre de la sécurité des télécommunications et du Service canadien du renseignement de sécurité soit entièrement exempté des dispositions législatives. Le projet de loi C-2 maintient une exemption qui, à notre avis, est inutile.



With respect to access to the public service integrity commissioner, under the bill, the commissioner shall refuse to disclose records containing information obtained or created by or on behalf of the commissioner in the course of an investigation. "Information obtained" would cover all the information that the commissioner received during an investigation. To deny public access to this information defeats the purpose of the legislation. This provision is grossly at odds with the Conservative Party's commitment to require the prompt public disclosure of information revealed by whistle-blowers, except where national security or the security of individuals is affected.

I would ask the committee members to review the recommendations we have made and consider them as your work progresses.

**The Chairman:** Are there one or two recommendations that you want to highlight for the benefit of honourable senators?

**Mr. Gordon:** First, with respect to the public servants disclosure protection tribunal for members, regarding compensation in lieu of reinstatement, under proposed section 21.7(1), we would like to see the phrase "in the Tribunal's opinion" deleted and replaced with "at the complainant's request." The complainant should be the primary part of the decision.

Second, with respect to the labour boards versus the tribunal, we believe that in a unionized environment we have collective agreements and the protection should stay with the labour boards for our members. We can understand having something in place for people who are unrepresented. That has to be taken into consideration.

**The Chairman:** Thank you. As you probably know, a number of witnesses have talked about whistle-blowing and about the problems associated with reprisals because reprisals can take so many forms. In the course of questioning, perhaps we can learn more about that.

**Senator Cowan:** Ms. Demers, on the issue of the recognition of the role of bargaining agents, do you know whether that role is recognized in other whistle-blower legislation in other jurisdictions?

**Ms. Demers:** Frankly, I do not know. Maybe Mr. Dunn could comment on that? I know that the role of the bargaining agents in the labour relations context is clearly defined, and that is what we are seeking to have recognized through the process of the whistle-blowing.

**Senator Cowan:** It would be helpful if you could give us any guidance, any information you have from your research about whether or not this role is somehow specifically recognized in other jurisdictions.

The point has been discussed, I think in both of your presentations, about whether there is a need for a new tribunal or whether the existing labour board is sufficient, and both of you take the view that there is no need for the new tribunal. We have heard the other argument that the labour board is specifically

En ce qui concerne le commissaire à l'intégrité de la fonction publique, aux termes du projet de loi C-2, le commissaire doit refuser de communiquer les documents qui contiennent des renseignements créés ou obtenus par lui ou pour son compte dans le cadre d'une enquête. Par « renseignements obtenus », on entend la totalité de l'information que reçoit le Commissaire durant une enquête. En dérochant cette information au regard du public, le Parti conservateur fait fi de l'objet de la loi. Cette disposition va carrément à l'encontre de son engagement d'exiger que les renseignements donnés par les dénonciateurs soient rapidement divulgués au public, sauf si la sécurité nationale ou la sécurité de personnes est en jeu.

J'aimerais demander aux membres du comité de réfléchir aux recommandations que nous avons faites, et d'en tenir compte dans la poursuite de vos travaux.

**Le président :** Auriez-vous une ou deux recommandations à souligner pour les honorables sénateurs?

**M. Gordon :** Tout d'abord, en ce qui concerne le tribunal de protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, au sujet de l'indemnité au lieu de la réintégration, sous le paragraphe 21.7(1) qui est proposé, nous proposons de remplacer « s'il estime que le lien de confiance qui existait entre les partis ne peut être rétabli » par « à la demande du plaignant ». Le plaignant devrait être le principal facteur de cette décision.

Deuxièmement, en ce qui concerne les commissions du travail comparativement au tribunal, nous estimons que dans un environnement syndiqué, nous avons des conventions collectives et la protection devrait continuer de relever des commissions du travail pour nos membres. Nous pouvons comprendre qu'il faille créer quelque chose pour les personnes qui ne sont pas représentées. Cela doit être pris en compte.

**Le président :** Merci. Vous savez probablement que plusieurs témoins ont parlé de la dénonciation et des problèmes que posent les représailles, parce qu'elles peuvent prendre tellement de formes. Peut-être que par nos questions, nous pourrions en apprendre plus là-dessus.

**Le sénateur Cowan :** Madame Demers, au sujet de la reconnaissance du rôle des agents négociateurs, savez-vous si ce rôle est reconnu par d'autres lois sur la dénonciation dans d'autres pays?

**Mme Demers :** Très franchement, je ne sais pas. Peut-être M. Dunn le saurait-il? Je sais que le rôle des agents négociateurs dans le contexte des relations de travail est clairement défini et c'est ce que nous souhaitons faire reconnaître par le biais du processus concernant la dénonciation.

**Le sénateur Cowan :** Il nous serait utile que vous puissiez nous donner quelques renseignements, ce que vous avez, d'après vos recherches, à savoir si d'autres compétences reconnaissent ou non ce rôle spécifiquement, d'une manière ou d'une autre.

Vous avez traité, je pense, dans vos deux présentations, de la pertinence ou non d'avoir un nouveau tribunal ou si la Commission des relations de travail actuelle suffit, et vous êtes tous les deux d'avis qu'un nouveau tribunal n'est pas nécessaire. Nous avons entendu un argument contraire, selon lequel la

focused on employer-employee relationships. Many issues that would be raised in the whistle-blowing context, if I can put it that way, are outside of the employer-employee relationship, and that is the justification for creating a new tribunal with a different and perhaps broader, less specialized focus. Do you have a view on that?

**Ms. Demers:** Whatever substance would come forward from whistle-blowing would be in the context of a person's work environment, knowledge of work processes or purchases or something the employee become aware of because of his or her role as a public service employee. I do not think it is accurate to separate that context from the realm of the day-to-day employer-employee relationship.

**Senator Cowan:** In your opinion, then, there would not be situations covered by the scope of whistle-blowing legislation that would not be appropriately dealt with within the context of an employer-employee relationship. Is that accurate?

**Jamie Dunn, Negotiator, Professional Institute of the Public Service of Canada:** If I can add something to that, since the *Weber* decision, unions find themselves having to represent members on everything that could even be inferred as being part of the working employer-employee relationship. That is the Canadian legislative and jurisprudence environment in which we work; we have been given an onerous burden, one we accept and work hard at fulfilling, covering everything. In fact, if an employee were to bring something to court, the judge would turn it away, saying, "I do not have jurisdiction if you are a unionized employee." That has happened repeatedly across Canada. That is the environment in Canada in law, in jurisprudence and in practice. Everything covered by a work environment is dealt with where there is a union representing the employee and the employer.

This comes back to your first question about where else that relationship is explicit in protection. The Canadian model, going back two or three attempts at this, is quite a hybrid. Ms. Demers and I met with an employer at the end of August who asked us, "Can we please talk to you about whistle-blowing regimes?" This proactive public sector employer had put in place a process. The employer told us, "We need your help. Employees are coming to us with everything. They are coming to us with complaints about staffing, complaints about their office furniture, complaints about everything, and they are calling those wrongdoing. You have a network of stewards. Can you please help us steer them to the right process and explain to them what the process of disclosure is and what falls under it?" That is the best example I can give you of why it is absolutely vital that unions be involved at every part, in order to make the process real and workable and part of the whole environment of labour relations, rather than misdirected and cumbersome.

commission du travail se concentre spécifiquement sur les relations entre employeurs et employés. Bien des problèmes qui surgiraient dans le contexte de la dénonciation, si je peux le dire ainsi, débordent de la relation employeur-employé, et c'est ce qui justifie la création d'un nouveau tribunal dont le point de mire est différent et peut-être plus large, moins spécialisé. Qu'en pensez-vous?

**Mme Demers :** Quelle que soit la teneur de la dénonciation, ce serait dans le contexte du milieu de travail d'une personne, de connaissances, de méthodes de travail ou d'achats ou autres choses dont l'employé prend connaissance dans le cadre de son rôle de fonctionnaire. Je ne pense pas qu'il soit bon de distinguer ce contexte de celui des relations au jour le jour entre l'employeur et l'employé.

**Le sénateur Cowan :** À votre avis, alors, il n'y aurait pas de situation visée par la loi sur la dénonciation qui ne pourrait être correctement réglée dans le contexte d'une relation employeur-employé. C'est bien cela?

**Jamie Dunn, négociateur, Institut professionnel de la fonction publique du Canada :** Si je peux ajouter quelque chose, depuis la décision *Weber*, les syndicats se sont mis à représenter des membres pour toutes sortes de choses dont on pourrait dire qu'elles font partie de la relation de travail employeur-employé. C'est le contexte législatif et la jurisprudence du Canada avec lequel nous composons; on nous a confié une lourde tâche, une tâche que nous acceptons et dont nous nous efforçons de nous acquitter, qui englobe tout. De fait, si un employé devait porter quelque chose devant les tribunaux, le juge le renverrait en disant « ceci ne relève pas de moi si vous êtes syndiqué ». C'est arrivé à maintes reprises partout au Canada. C'est le contexte au Canada dans la loi, la jurisprudence et la pratique. Nous traitons tout ce qui se rapporte à l'environnement de travail, quand il y a un syndicat qui représente l'employé, puis l'employeur.

Ceci revient à votre première question, à savoir où d'autre cette relation est explicite dans la protection offerte. Le modèle canadien, à la suite de deux ou trois tentatives, est très hybride. Mme Demers et moi-même avons rencontré un employeur, à la fin d'août, qui nous a demandé : « Pouvez-vous vous parler de régimes relatifs à la dénonciation? » Cet employeur proactif du secteur public avait mis un processus en place. Il nous a dit : « Nous avons besoin de votre aide. Les employés viennent nous voir avec toutes sortes de questions. Ils viennent se plaindre de questions de dotation, de leur mobilier de bureau, de tout, et ils appellent cela des actes répréhensibles. Vous avez un réseau d'intendants. Pouvez-vous nous aider à les orienter vers le bon processus et leur expliquer en quoi consiste le processus de divulgation, et ce qu'il entend? » C'est le meilleur exemple que je puisse vous donner pour illustrer pourquoi il est absolument essentiel que les syndicats participent à chaque étape, pour faire que le processus soit réel et fonctionnel, et qu'il soit intégré à tout l'environnement des relations de travail, plutôt que d'être mal orienté et trop lourd.



**Senator Cowan:** That highlights Mr. Gordon's point that this act does not adequately recognize the distinction between unionized and non-unionized employees.

I wanted to get to the next issue, which perhaps you would both comment on, which is access to legal counsel. The access is not just advice but actual representation. Would it be sufficient if the dollar limits were eliminated and the awarding of costs of assistance was at the discretion of the tribunal or the board?

**Ms. Demers:** That certainly would be better than to put a cap on it, because every case is different. We at the institute have spent hundreds of thousands of dollars representing one or two individuals in whistle-blowing cases. What does \$3,000 equate to? What is \$1,500 based on? There is no reference.

**Senator Cowan:** Those of us who are lawyers look at legal fees as being an investment rather than a cost.

**Ms. Demers:** This is fifteen minutes' worth or something.

**The Chairman:** Senator Cowan did not respond to that.

**Ms. Demers:** I noticed.

**Senator Cowan:** Mr. Gordon, would you tell us more about how the bill could be tightened to deal with the distinction between unionized and non-unionized employees? I think you are saying that, providing there is some recognition for the role of bargaining agents, there is protection and representation for unionized employees, but the non-unionized employees really are left on their own. Would allowing the board or tribunal to award costs in its discretion without a limit deal with that issue?

**Mr. Gordon:** I agree with Ms. Demers about the limits. There should be no caps. We compare this to what is in the Human Rights Act.

From a union perspective, we like to negotiate and then we are responsible for making sure that our members get the benefits we have negotiated. Whistle-blowing and reprisals should be dealt with in exactly the same fashion. We recognize that not everyone is unionized and there ought to be a process that non-unionized workers could follow to deal with their issues. Possible the tribunal is a solution for that. I can speak only for our people. Our members feel much more comfortable knowing that they can be represented with our counsel within the union rather than entering into a process where they do not have access to make arguments directly or to call witnesses.

There could be a system with two processes, one for unionized workers who have representation and one for people who do not, including managers, because no one is immune from reprisals who

**Le sénateur Cowan :** Cela fait ressortir ce que disait M. Gordon, soit que cette loi ne reconnaît pas comme elle le devrait la distinction entre les employés syndiqués et non syndiqués.

J'aimerais passer à l'autre sujet, et peut-être voudrez-vous tous les deux en parler, soit celui de l'accès à des conseillers juridiques. Il ne s'agit pas que de recevoir des conseils, mais d'avoir une représentation véritable. Est-ce que cela suffirait si les plafonds étaient éliminés et l'octroi de fonds d'assistance était à la discrétion du tribunal ou de la commission?

**Mme Demers :** Ce serait certainement mieux que de fixer un plafond, parce que chaque cas est différent de l'autre. Nous, à l'Institut, avons dépensé des centaines de milliers de dollars en représentation d'une ou deux personnes dans des dossiers de dénonciation. Qu'est-ce que 3 000 \$? Sur quoi est fondé l'octroi de 1 500 \$? Il n'y a pas de point de référence.

**Le sénateur Cowan :** Ceux d'entre nous qui sommes avocats voyons dans les frais juridiques un investissement plutôt qu'un coût.

**Mme Demers :** Cela donne droit à 15 minutes, ou quelque chose du genre.

**Le président :** Le sénateur Cowan n'a pas répondu.

**Mme Demers :** Je l'ai remarqué.

**Le sénateur Cowan :** Monsieur Gordon, pourriez-vous nous en dire plus sur la manière dont le projet de loi pourrait-être resserré pour régler la question de la distinction entre les employés syndiqués et non syndiqués? Je pense que vous dites que, à partir du moment où il y a reconnaissance du rôle des agents négociateurs, il y a protection et représentation des employés syndiqués, mais les employés non syndiqués sont souvent abandonnés à leur sort. Si on laissait la commission ou le tribunal octroyer une indemnité à sa discrétion, sans fixer de plafond, est-ce que cela réglerait le problème?

**M. Gordon :** Je suis d'accord avec Mme Demers au sujet des limites. Il ne devrait pas y avoir de plafond. Nous comparons cela avec ce qui est dans la Loi sur les droits de la personne.

Du point de vue syndical, nous aimons négocier et c'est à nous, alors, de nous assurer que nos membres reçoivent ce que nous avons négocié pour eux. La dénonciation et les représailles devraient suivre exactement le même modèle. Nous reconnaissons que ce n'est pas tout le monde qui est syndiqué, et il faudrait qu'il y ait un processus accessible aux travailleurs non syndiqués pour régler leurs problèmes. Peut-être le tribunal est-il une solution. Je ne peux parler qu'au nom de nos gens. Nos membres sont beaucoup plus à l'aise en sachant qu'ils peuvent être représentés par notre avocat au syndicat plutôt que de devoir amorcer un processus dans lequel ils ne peuvent pas présenter eux-mêmes leurs arguments, ni convoquer des témoins.

Il pourrait y avoir un système de deux processus, l'un pour les travailleurs syndiqués qui sont représentés et l'un pour ceux qui ne le sont pas, y compris les gestionnaires, parce que personne qui

takes it upon himself to speak out about wrongdoing of government. I think that is what you are trying to address here.

**Edith Bramwell, General Counsel, Public Service Alliance of Canada:** I think there is a subtle distinction between the submission we are putting forward and the submission that is being put forward on behalf of The Professional Institute of the Public Service of Canada. PIPSC has a strong objection to the tribunal per se. I am not sure that we share that objection entirely. The tribunal will serve a very useful role, and it will serve that role more efficiently and in a way that is more consistent with the traditional format of labour relations in Canada if it does not usurp the role of the labour board in reviewing discipline. That is our main objection. Certain complex situations will involve public servants that may, under the full extent of this proposed legislation, which has very broad jurisdiction, involve non-public servants making allegations of wrongdoing. Some of those situations I think are most appropriately looked at with a whistle-blowing focus by this tribunal.

Our very specific concern is on behalf of the members we represent — a member who may be perhaps wrongly scapegoated, who may be disciplined inappropriately, whose discipline may exceed the amount of appropriate discipline in the circumstances. Perhaps a suspension would be appropriate, but not a termination, for example. We would like to ensure that whatever discipline the tribunal deems appropriate can be reviewed by the labour board in the same manner that discipline meted out by a deputy head would be reviewable by the labour board. That is a specific and narrow concern, and I think it speaks to the issue you were addressing about the ability of this tribunal to look at whistle-blowing situations in their entirety. We agree that that is positive.

In terms of the union's role, as Mr. Gordon stated, we far prefer to negotiate, especially in light of the *Weber* decision, anything that involves our representation rights with regard to our members rather than having it imposed on us legislatively by statute. That is just not what we as unions do. As unions, we negotiate on behalf of the people we represent.

If I may make one last point about the legal representation and the cost, I do not think it will be any surprise that we would like the caps removed. Another concern has to do with the subtlety of the language of the section, and it is this: The section provides compensation for advice. It is not clear that what is being compensated is actual representation. To be effective, the words should be changed to "legal counsel or legal representation."

**The Chairman:** That is a good point.

**Senator Cowan:** Either way, whether it is counsel or representation, you will not get much for the limits.

**Ms. Bramwell:** For the \$3,000, no. Someone will introduce themselves on your behalf and sit down.

décide de dénoncer des actes répréhensibles du gouvernement n'est à l'abri des représailles. Je pense que c'est exactement ce dont vous parlez ici.

**Edith Bramwell, conseillère juridique, Alliance de la fonction publique du Canada :** Je pense que la distinction est subtile entre la proposition que nous faisons et celle qui est présentée au nom de l'Institut professionnel de la fonction publique. L'APFPC s'oppose fermement au concept de tribunal en tant que tel. Je ne suis pas sûre que nous partagions tout à fait cette objection. Le tribunal aurait un rôle très utile, et s'acquitterait de ce rôle plus efficacement, et de manière plus conforme au format traditionnel des relations de travail au Canada s'il n'usurpait pas le rôle de la Commission des relations de travail en matière disciplinaire. C'est notre principale objection. Certaines situations complexes touchent des fonctionnaires qui pourraient, dans la pleine mesure de cette loi qui est proposée et qui a une très vaste portée, concerner des non-fonctionnaires qui font des allégations d'actes répréhensibles. Certaines de ces situations, selon moi, relèveraient plus des fonctions de ce tribunal qui se concentrerait sur la dénonciation.

Notre préoccupation bien spécifique est pour les membres que nous représentons — un membre qui pourrait, peut-être, devenir à tort un bouc émissaire, faire l'objet de mesures disciplinaires injustes, lesquelles pourraient déborder de l'ordre de mesures appropriées dans les circonstances. Peut-être une suspension serait-elle appropriée, mais pas le renvoi, par exemple. Nous voudrions nous assurer que quelle que soit la mesure disciplinaire que le tribunal juge appropriée, elle puisse être révisée par la Commission des relations de travail, de la même manière que les mesures disciplinaires imposées par un chef adjoint peuvent être révisées par la Commission des relations de travail. C'est une préoccupation spécifique et étroite, et je pense qu'elle revient à ce dont vous parliez, sur les capacités de ce tribunal de se pencher sur des situations de dénonciation dans leur intégralité. Nous sommes d'accord que c'est positif.

Quant au rôle du syndicat, comme M. Gordon l'a indiqué, nous préférons de loin négocier, surtout étant donné la décision *Weber*, tout ce qui touche nos droits de représentation plutôt qu'on nous impose quoi que ce soit par voie législative. En tant que syndicat, nous négocions au nom des personnes que nous représentons.

Je veux faire valoir un dernier point au sujet de la représentation juridique et du coût qui y est associé. Vous ne serez pas étonnés de m'entendre dire que nous souhaitons l'élimination des plafonds. Ce qui nous préoccupe également, c'est la subtilité du libellé de cet article, qui prévoit une rémunération pour des conseils. On ne comprend pas clairement que c'est la représentation juridique comme telle qui est rémunérée. Pour que ce soit bien compris, il faudrait parler de représentation juridique ou de services d'un avocat.

**Le président :** Vous faites valoir un bon point.

**Le sénateur Cowan :** Quoi qu'il en soit, ces limites ne sont pas élevées.

**Mme Bramwell :** En effet, 3 000 \$, c'est peu. On n'obtient pas beaucoup de services pour cette somme.



**Senator Cowan:** On the issue of who ought to be able to blow the whistle and the protection that ought to be offered to those who do, some limits are imposed by this. Anyone can provide information, but protection is only offered to certain groups. Is it your view that this protection ought to be extended to any provider of information, any whistle-blower?

**Ms. Demers:** Is your question really whether any Canadian citizen can blow the whistle? That is where you are heading with that. My comments are limited to whistle-blowing protection for people who are in the federal public service or the extended, larger public service.

**Senator Cowan:** What is your view? I understand why you are here — representation — but why should it be limited in any way?

**Ms. Demers:** I believe that the people who should have access to such a process should be directly made aware or knowledgeable of processes in order to avoid a witch hunt across the country with anyone who is not happy with what the government is doing coming forward with whistle-blowing. I have some reservations about opening the door. If the door is that wide, there is a risk of diluting the process and its effectiveness.

**Senator Cowan:** Mr. Gordon, do you share that view?

**Mr. Gordon:** The context of our discussions is to look at what happens when, through the course of their employment, our members come across information about wrongdoing. They take that information through the channels, but nothing gets done, so they want to take it elsewhere. That is where they risk reprisals, and we want to protect them from reprisals. I do not know how you manage to police such a thing. In a broader context, there are people who are not necessarily employed by the public service but who are external contractors to the government. Reprisals would be of a different nature with contractors.

**Senator Cowan:** My final point has to do with reasonable grounds. Protection ought to be afforded to people who have reasonable grounds to believe that the complaint they made is justified. To remove that requirement for reasonable grounds would seem to be wrong. Could you comment on that? I read in the brief that one should be able to make a complaint without having reasonable grounds to believe that it is accurate.

**Mr. Gordon:** We believe that when people go to this level and make public a wrongdoing, they truly believe that there are solid grounds on which to make the accusation and they want it investigated. That is the whole purpose of going public. Most likely they have taken their complaints through a few other steps in the process but no action was taken. Generally speaking, they then feel compelled to speak out. Public sector workers are also taxpayers and when they see tax dollars being squandered, they want to speak out. There are many reasons why people come forward, but I believe that everyone who brings forward a complaint believes that there is an issue that should be dealt with.

**Le sénateur Cowan :** Quant à savoir qui devrait pouvoir dénoncer et quelle protection devrait être offerte aux dénonciateurs, cette disposition impose des restrictions. N'importe qui peut fournir des renseignements, mais seulement certains groupes bénéficient d'une protection. Êtes-vous d'avis que cette protection devrait être offerte à quiconque fournit de l'information, c'est-à-dire n'importe quel dénonciateur?

**Mme Demers :** Me demandez-vous si n'importe quel citoyen canadien peut dénoncer des faits? C'est là que vous voulez en venir. Mes commentaires concernent la protection des dénonciateurs au sein de la fonction publique ou de la fonction publique élargie.

**Le sénateur Cowan :** Quelle est votre opinion? Je sais pour quelle raison vous êtes ici — pour parler de la représentation — mais dites-moi pourquoi il devrait y avoir une telle restriction?

**Mme Demers :** Je crois que toute personne qui pourrait avoir la capacité de dénoncer des faits devrait être directement informée des procédures afin d'éviter que ceux qui s'opposent aux décisions du gouvernement cherchent sans cesse à dénoncer des actes. J'hésite à étendre la protection, car on risquerait de diminuer l'efficacité du système.

**Le sénateur Cowan :** Monsieur Gordon, êtes-vous d'accord?

**M. Gordon :** Nous sommes en train d'examiner ce qui se passe lorsque nos membres prennent connaissance d'informations concernant un acte répréhensible durant leur emploi à la fonction publique. S'ils suivent les procédures habituelles, mais que cela ne donne rien, ils veulent aller plus loin. C'est là qu'ils risquent des représailles, que nous voulons justement éviter. Je ne sais pas comment on peut y parvenir. Il faut penser aussi qu'il y a des gens qui ne sont pas nécessairement employés par la fonction publique, car ils sont des sous-traitants du secteur privé. Dans leur cas, les représailles seraient de nature différente.

**Le sénateur Cowan :** La protection devrait être offerte aux personnes qui ont des motifs raisonnables de croire que la plainte qu'elles ont déposée est justifiée. Il ne faudrait pas, il me semble, supprimer cette obligation d'avoir des motifs raisonnables. Qu'avez-vous à dire là-dessus? Vous avez écrit dans votre mémoire qu'une personne devrait pouvoir présenter une plainte sans avoir des motifs raisonnables de croire qu'elle est justifiée.

**M. Gordon :** Nous croyons que lorsqu'une personne va jusqu'à rendre public un acte répréhensible, elle doit vraiment avoir de très bonnes raisons de porter une accusation, et elle le fait parce qu'elle souhaite qu'une enquête soit menée. C'est l'objectif même de la divulgation. Dans la plupart des cas, quelques démarches ont été effectuées avant d'en arriver là, mais elles n'ont rien donné. En général, la personne se sent forcée de rendre public l'acte répréhensible. Les fonctionnaires sont aussi des contribuables et lorsqu'ils constatent que l'argent tiré des impôts est gaspillé, ils veulent que cela se sache. Il y a de nombreuses raisons qui motivent les gens à parler, mais je crois que toute personne qui dépose une plainte estime qu'il y a un problème qui doit être réglé.

**Senator Cowan:** Why is it wrong to include in the bill a requirement of good faith and reasonable belief?

**Ms. Bramwell:** There is a technical, legal aspect to this. The assumption of good faith is present in almost every piece of legislation that allows a person to have a basis for an action. However, the words are not always there. If the words “in good faith” are removed, that does not mean that we allow someone to come forward in bad faith. Rather, it means that we have taken away a basis of objection to the complaint because the presence of the words in the legislation would be seen to create an additional onus, perhaps. Certainly, it would create a sense that the legislative intent in drafting the bill in this way was to provide an opening for objections based on allegations of bad faith. That is particularly true given the fact that later in the bill, there is a good faith requirement at proposed section 19.2. The good faith requirement is iterated twice, and if I were counsel on the other side defending wrongdoers, I would be tempted to look at that. This is an open door for me to attack people and say that they have to have proof of their good faith, which is difficult to provide.

I would add a comment about experiences in other jurisdictions and putting such a requirement in front of a whistle-blowing element. I think of the hospital regulations reviewed in the Shipman Inquiry, when so many people were killed by their attending physician. The requirement there was to come forward with good reason and good faith. People who testified before that inquiry said that they read the requirement and felt unsure about meeting the standard because what they knew could have been rumour or innuendo. They said, “It looked bad but I was not sure that it was good enough for what they wanted.”

There is the legal technical problem, or invitation, if that is the right word, and, beyond that, there is the effect that this might have on someone who has strong suspicions but is unsure about meeting the standard.

**Senator Cowan:** I take the point. Requiring someone to act in good faith does not seem to be an onerous burden.

**Ms. Bramwell:** That is a presumption of Canadian jurisprudence.

**Senator Ringuette:** Mr. Gordon, you have stated that for many years you have been negotiating the collective agreement provision for whistle-blowers. Could you provide the clerk of the committee with examples of the wording to be included in the PSAC's collective agreement?

**Mr. Gordon:** Yes, we can do that.

**Senator Ringuette:** On page 3 of your brief, you say that under proposed subsection 21.8 (4) the tribunal is granted the exclusive right to award discipline against reprisal, and consequently the long-standing right of your members to have the discipline reviewed by a labour board is taken away. I reviewed that proposed section on page 155 of the bill and I see that it removes

**Le sénateur Cowan :** Pourquoi ne devrait-on pas préciser dans le projet de loi que la plainte doit être déposée de bonne foi et avec des motifs raisonnables?

**Mme Bramwell :** Il existe un aspect juridique à cela. Dans presque chaque mesure législative, on assume que la personne agira de bonne foi. Autrement dit, les mots ne sont pas toujours écrits comme tels. Si on supprime le terme « de bonne foi », cela ne signifie pas qu'on permet à quelqu'un de divulguer quoi que ce soit de mauvaise foi. Cela veut plutôt dire que nous avons éliminé une raison de s'opposer à la plainte. La présence de ces mots dans la loi serait perçue peut-être comme un fardeau supplémentaire. Cela donnerait certes à penser que le but était de fournir un motif pour s'opposer à une plainte, c'est-à-dire faire valoir que la déclaration a été faite de mauvaise foi. Cela est d'autant plus vrai que, plus loin dans le projet de loi, à l'article 19.2, on précise que l'acte répréhensible doit avoir été divulgué de bonne foi. Cette obligation est indiquée à deux reprises, et je dois dire que si j'étais l'avocat qui défend l'auteur de l'acte répréhensible, je serais tentée d'utiliser cette obligation en ma faveur. Ce serait là pour moi une façon de m'en prendre au dénonciateur, soit en déclarant qu'il doit prouver sa bonne foi, ce qui est difficile à faire.

J'aimerais commenter sur l'expérience d'autres pays en ce qui a trait à l'obligation de dénoncer un acte répréhensible de bonne foi. Je pense notamment à la commission Shipman portant sur les nombreux cas de personnes qui ont été tuées par leur médecin. Il fallait avoir une bonne raison de porter plainte et il fallait le faire de bonne foi. Les gens qui ont témoigné devant la commission ont affirmé qu'ils étaient au courant de cette obligation et qu'ils n'étaient pas certains de la respecter, car ce qu'ils savaient pouvait se révéler être qu'une rumeur. Même si la situation semblait grave, ils n'étaient pas certains si cela était suffisant pour justifier leur plainte.

Il existe un problème technique d'ordre juridique, si je puis m'exprimer ainsi, et il y a aussi l'incidence que cela peut avoir sur une personne qui nourrit de sérieux doutes, mais qui n'est pas certaine de respecter l'obligation.

**Le sénateur Cowan :** Je prends bonne note de votre commentaire. Exiger que quelqu'un agisse de bonne foi ne semble pas être un lourd fardeau.

**Mme Bramwell :** La jurisprudence canadienne fait état d'une présomption à cet égard.

**Le sénateur Ringuette :** Monsieur Gordon, vous avez déclaré que vous participez depuis de nombreuses années à la négociation de la disposition de la convention collective visant les dénonciateurs. Pouvez-vous fournir au greffier du comité des exemples de formulations qui seront employées dans la convention collective de l'AFPC?

**M. Gordon :** Oui, bien sûr.

**Le sénateur Ringuette :** À la page 3 de votre mémoire, vous dites qu'en vertu du paragraphe 21.8(4) du projet de loi, le tribunal a le pouvoir exclusif d'imposer des sanctions disciplinaires contre toute personne ayant exercé des représailles, et que, par conséquent, vos membres perdent ainsi le droit acquis depuis longtemps de soumettre les sanctions à



the grievance process as an appeal mechanism. However, there is always an appeal mechanism after the tribunal, provided for in Bill C-2.

I would have to read your collective agreement to know more about it. Further on, you state that the factors that the tribunal is required to consider at clause 201 are all factors that the courts have repeatedly stated are best handled by a labour board or an arbitrator. The courts, without previous legislation on this issue, would say that a person should report the matter to his or her labour board or arbitrator. However, if the means to appeal is in legislation, then I have some difficulty with your statement that it would remove some ability from the collective agreement. Could you clarify this for the committee?

**Mr. Gordon:** We negotiate collective agreements and we put whistle-blowing language into the collective agreements. Once that language is in the collective agreement, we have the ability to assist our members who have to grieve and take the grievance through the natural process, which includes possibly the labour boards. We believe this provision will remove our ability and put the process into another stream. We disagree with that. We have the responsibility to negotiate the rights for members and we then have the responsibility to protect them when they need that protection. We do that through these boards.

**Senator Ringuette:** Yesterday, another union representative said that without having it explicitly in the collective agreement, they would support the employee going through the tribunal process. Essentially, you do not need to make a grievance *per se* to go to the tribunal. Hopefully, it would not be necessary to enter into a grievance process in order to assist the employees you represent at the tribunal process.

**Ms. Bramwell:** No, I do not think we are looking at something that technical.

The specific concern is around what happens to a person who is disciplined by the tribunal for reprisals. I am listening very carefully to your comments that that person still has a right of appeal to the Federal Court. I do not believe that is a right of appeal. That is a right to make an application for judicial review.

On an application for judicial review, a judge cannot consider evidence, other than the evidence that is part of the record that was before of the tribunal. There is no possibility for new evidence.

Under the Federal Court Act, an application for judicial review is severely limited. An application can only result in an order for a new hearing where there are patently unreasonable findings of fact in the decision of the tribunal.

l'examen d'un conseil des relations de travail. J'ai lu ce paragraphe à la page 155 du projet de loi, et j'ai constaté qu'il interdit d'avoir recours au grief comme mécanisme d'appel. Toutefois, cette mesure législative permet toujours d'appeler d'une décision rendue par le tribunal.

Il faudrait que je lise votre convention collective pour en savoir davantage. Ensuite, vous affirmez que les facteurs que le tribunal doit prendre en compte, qui sont énoncés à l'article 201, sont tous des facteurs qu'un conseil des relations de travail ou un arbitre sont mieux à même d'évaluer; c'est ce qu'ont affirmé les tribunaux à maintes reprises. Ils diraient d'ailleurs qu'une personne devrait signaler le problème au conseil des relations de travail ou à un arbitre. Toutefois, si la loi prévoit des moyens de faire appel, alors je ne comprends pas que vous affirmiez que vos membres seraient privés du droit d'en appeler d'une décision. Pouvez-vous être plus clair à ce sujet?

**M. Gordon :** Nous participons à la négociation des conventions collectives et nous élaborons les dispositions concernant la dénonciation. Une fois les dispositions établies, nous sommes en mesure d'aider les membres qui veulent déposer un grief selon la procédure normale, ce qui peut impliquer de s'adresser aux conseils des relations de travail. Nous croyons que cette disposition du projet de loi ne nous permettra plus de le faire. Et ce n'est pas ce que nous voulons. Nous avons la responsabilité de négocier les droits de nos membres et de les protéger lorsque c'est nécessaire. Et c'est par l'entremise des conseils des relations de travail que nous le faisons.

**Le sénateur Ringuette :** Hier, un représentant d'un autre syndicat a affirmé que, même si ce n'était pas énoncé explicitement dans la convention collective, il appuierait un employé dont le cas serait examiné par le tribunal. Essentiellement, il n'est pas nécessaire d'avoir déposé un grief pour s'adresser au tribunal. J'ose espérer qu'un employé ne serait pas forcé de déposer un grief pour que vous l'aidiez au cours du processus d'examen par le tribunal.

**Mme Bramwell :** Non, je ne crois pas que nous envisagions un élément aussi technique.

Ce qui nous préoccupe précisément, c'est ce qui arrive à une personne à laquelle le tribunal impose des sanctions disciplinaires pour avoir exercé des représailles. J'ai très bien entendu votre commentaire au sujet du fait que la personne peut en appeler de la décision auprès de la Cour fédérale. Je ne crois pas qu'il s'agisse là d'un droit d'appel. Il s'agit plutôt là d'un droit de présenter une demande de contrôle judiciaire.

Dans le cas d'un contrôle judiciaire, un juge peut seulement examiner les preuves qui avaient été versées au dossier étudié par le tribunal. Il n'est aucunement possible de présenter de nouvelles preuves.

En vertu de la Loi sur les cours fédérales, une demande de contrôle judiciaire peut être présentée uniquement à la suite d'une ordonnance d'une nouvelle audience délivrée lorsqu'il est clair que le tribunal a fondé sa décision sur une conclusion de fait déraisonnable.

That is considerably different from what happens in front of a labour board or an arbitrator when they are considering facts around discipline. They can make orders compelling production. They can subpoena witnesses. They can consider facts that, perhaps, are coming to light for the first time.

The right to have your discipline, or the possible termination of your employment, which we refer to as the capital punishment of labour law, reviewed in that manner is fundamental to a unionized employee. We feel that to have certain employees be deprived of that right actually disrupts the delicate balance of labour relations in the federal public sector. It is a serious, fundamental issue.

I certainly would not say, though, that we feel it is necessary for someone who is a member of our union to pose a complaint and file a grievance at the same time. I do not think that is what is being discussed here, if that is a concern of the committee.

**Senator Ringuette:** The proposed legislation specifically identifies the grievance process under the collective agreement.

**Ms. Bramwell:** Which section are you looking at?

**Senator Ringuette:** Proposed section 21.8(4) does not prohibit the union from assisting its members through the process. It is just saying that it cannot be through the grievance process.

**Ms. Bramwell:** It says they cannot grieve their discipline. That is a large concern to us. The factors the tribunal must consider in meting out discipline are elaborated at proposed section 21.8(2). Regarding those factors, judges of the provincial courts and of the Federal Court have consistently said, "We believe that labour boards and labour arbitrators have the expertise in these matters. We will defer to their findings, unless there is something so erroneous in their decision that it has to be overturned." That is a concern for us.

**Senator Joyal:** Referring to the proposed section that deals with the establishment of the tribunal, I note that all the members must be judges of the Federal Court or a superior court of a province. The following section establishes the proceedings. Then there is the application by the commissioner. It is a very judicialized procedure, so much so that it becomes a common-law court.

I am concerned that through this bill we are taking a labour relations situation, be it disciplinary action, termination of employment or what I call a systemic attitude to push someone to the side, and putting it into the formal court procedure, which is contrary to the way the system has wanted to establish that the labour relation boards have a greater sensitivity to the culture of work. I do not see that we will get the same results at the end.

Unless I am poorly informed, the labour relations boards are composed not only of judges or former judges, but most of them are also practitioners of labour relations. The process takes into account the flexibility that exists, as we heard, on a negotiation basis. Of course, there is an adversarial situation in which two

C'est considérablement différent lorsqu'un conseil des relations du travail ou un arbitre examine des faits ayant mené à des sanctions disciplinaires. Ils peuvent ordonner la production de documents, assigner des témoins à comparaître et examiner des faits qui sont présentés pour la première fois.

Il est fondamental qu'un employé syndiqué ait le droit de faire revoir la sanction disciplinaire qu'il a reçue, qui peut parfois consister en la cessation de son emploi, ce qui est considérée comme la peine capitale en droit du travail. Nous sommes d'avis que d'enlever à certains employés ce droit vient perturber le fragile équilibre sur lequel reposent les relations de travail dans la fonction publique. Il s'agit d'une question importante et fondamentale.

Je ne dirais certes pas, par contre, que nous estimons qu'il est nécessaire qu'un syndiqué dépose à la fois une plainte et un grief. Si cela préoccupe le comité, je peux lui dire qu'il n'est pas question de cela.

**Le sénateur Ringuette :** Dans le projet de loi, on parle précisément du processus de grief en vertu des conventions collectives.

**Mme Bramwell :** À quel article faites-vous référence?

**Le sénateur Ringuette :** Le paragraphe 21.8(4) n'empêche pas le syndicat d'aider ses membres au cours du processus. On dit seulement que cela ne peut pas se faire par l'entremise d'un grief.

**Mme Bramwell :** Il est indiqué qu'il est impossible de déposer un grief pour contester des sanctions disciplinaires. Cela nous préoccupe grandement. Les facteurs dont le tribunal doit tenir compte pour déterminer les sanctions disciplinaires sont énoncés au paragraphe 21.8(2). Au sujet de ces facteurs, les juges des cours provinciales et de la Cour fédérale ont toujours déclaré ceci : « Nous croyons que les conseils des relations de travail et les arbitres sont mieux placés pour régler ces questions. Nous nous en remettons à leur jugement, à moins que leur décision soit tellement erronée qu'elle doit être annulée. » Cela nous inquiète.

**Le sénateur Joyal :** En ce qui a trait à l'article visant la constitution du tribunal, j'ai remarqué que tous les membres doivent être des juges de la Cour fédérale ou d'une cour supérieure provinciale. L'article suivant établit les procédures, et celui qui suit porte sur les demandes du commissaire. Le processus est tellement judiciairisé qu'il en fait un tribunal de droit commun.

Par ce projet de loi, on laisse à un tribunal le soin de décider, dans des cas touchant les relations de travail, des sanctions disciplinaires, qu'il s'agisse de la cessation de l'emploi ou de toute autre mesure que je considère être un moyen de mettre quelqu'un à l'écart. Pourtant, ce qu'on a toujours cherché à faire valoir, c'est que les conseils des relations de travail connaissent beaucoup mieux la culture du travail. Je ne crois pas que nous obtiendrons les mêmes résultats au bout du compte.

À moins que je me trompe, je crois que les conseils des relations de travail se composent non seulement de juges ou d'anciens juges, mais aussi de spécialistes des relations de travail. Le processus tient compte de la souplesse que procure la négociation, comme on l'a mentionné. Bien entendu, il s'agit toujours d'un



parties compete for two different interpretations of a situation, but it is more in the context of the reality of the work. As you stated, the courts have recognized that this is a matter of labour relations.

We are now taking this out of the realm of labour relations and putting it before a court of law. Unless the judges appointed there have labour relations practice or experience, it creates an oddity in the system, and perhaps not to the benefit of the employee. It is the employee who seeks redress here. It is not the other way around. It is not the administration trying to sue employees to get damages because the person has done something wrong. It is the reverse situation.

Have you analyzed the system we are putting into place here and its impact in the context of labour relations?

**Ms. Bramwell:** That is an extremely insightful point about the regime being created here. The labour boards, as you have correctly mentioned, are made up of practitioners. They are often nominated from the union side and from the management side. They are people who have a very good sense of the structure. The structure of the federal civil service is complicated, not approachable intuitively or without experience. That knowledge can be learned, of course, but it would be ideal if at least some of the members of the tribunal had labour relations expertise from the union side and the management side, with, beyond that, organizational expertise in how a government can be organized badly and how it can be organized well.

I think there is a complementary deficit in the proposed legislation in the failure to allow the tribunal to introduce systemic remedies, to which Mr. Gordon's brief referred. To bring about real change, the tribunal would need to have the knowledge base to understand where the systemic shortcomings were and then the power conferred by legislation to correct those shortcomings. At the moment there is no provision for either.

I wish to be very respectful to judges. I am sure there are judges who would be able to analyze the workings of the federal government, but that is not typically the area of expertise that they bring. There are people who do have that expertise.

**Senator Joyal:** That is why I am concerned about the provision that all members of the tribunal must be judges of the Federal Court or of the superior court of a province. I believe it would be wiser to have the presence of specific types of practitioners, although not as the president of the tribunal; that will always be a judge. There will be layers of authority. The president of the tribunal might direct that a specific issue be dealt with by a practitioner with knowledge in a particular milieu. There may be a scientific milieu, for example, which requires more knowledge than what someone delivering service at a counter would have. There are complex situations, and I do not believe that this provision would bring to the system the flexibility required to deal with the situations in the least disruptive way for labour relations.

affrontement entre deux parties qui font chacune valoir leur propre interprétation d'une situation, mais cela se déroule davantage dans le contexte de la réalité du travail. Comme vous l'avez mentionné, les tribunaux ont admis qu'il s'agit de questions liées aux relations de travail.

Nous sommes en train de sortir de ce domaine pour entrer dans le milieu des tribunaux. À moins que les juges nommés à ce tribunal soient des spécialistes des relations de travail ou qu'ils aient l'expérience de ce milieu, cela vient intégrer un élément bizarre dans le système, ce qui peut ne pas être avantageux pour l'employé. C'est lui qui cherche à obtenir réparation; ce n'est pas le contraire. Ce n'est pas l'administration qui intente des poursuites contre un employé pour obtenir des dommages-intérêts parce que cette personne a mal agi. C'est l'inverse.

Avez-vous analysé le système que nous voulons mettre en place ainsi que ses répercussions dans le contexte des relations de travail?

**Mme Bramwell :** Vous évaluez là le système en question avec perspicacité. Les conseils des relations de travail, comme vous l'avez souligné à juste titre, se composent de spécialistes. Souvent, ils sont nommés par le syndicat et la partie patronale. Ils connaissent très bien la structure de la fonction publique fédérale, qui est complexe et qui nécessite de l'expérience. Il est possible d'acquérir la connaissance, bien entendu, mais l'idéal serait qu'à tout le moins quelques-uns des membres du tribunal aient l'expérience des relations de travail sur le plan syndical et patronal et en plus qu'ils connaissent les caractéristiques d'un gouvernement qui est bien ou mal organisé.

Je crois que le projet de loi présente une lacune puisqu'il ne permet pas au tribunal d'élaborer des mesures systémiques, dont parle M. Gordon dans son mémoire. Pour pouvoir apporter de véritables changements, le tribunal doit avoir la connaissance nécessaire pour comprendre d'où proviennent les problèmes systémiques, et la loi doit lui conférer le pouvoir d'y remédier. Pour l'instant, il n'existe aucune disposition à cet égard.

J'ai beaucoup de respect pour les juges. Je suis certaine que certains seraient en mesure d'analyser les rouages du gouvernement fédéral, mais habituellement les juges ne sont pas des spécialistes de ce domaine.

**Le sénateur Joyal :** C'est pourquoi je m'inquiète du fait qu'on précise dans le projet de loi que tous les membres du tribunal doivent être des juges de la Cour fédérale ou d'une cour supérieure d'une province. Je crois qu'il vaudrait mieux que les membres soient des spécialistes de certains domaines, à l'exclusion du président du tribunal, qui sera toujours un juge. Il y aura une hiérarchie. Le président du tribunal pourrait ordonner qu'une question en particulier soit traitée par un spécialiste d'un domaine quelconque. Il peut y avoir des dossiers plus complexes que d'autres. Je ne crois pas que cette disposition permettrait de procurer au système la souplesse nécessaire pour régler les situations en perturbant le moins possible les relations de travail.

**Ms. Demers:** To put it very simply, whistle-blowing is not done fool-heartedly or off the cuff. It is a very serious thing that is done after much personal reflection and that generates much apprehension on the part of the person who does it. The system to protect whistle-blowers has to be user-friendly, simple and known.

I also do not want to underestimate the knowledge and capabilities of judges and retired judges. However, the lack of knowledge of the milieu and of the processes and the lack of access to redress for someone who could face termination in the context of reprisal do not make this a user-friendly process. Rather, it makes it a complex and intimidating process not conducive to people coming forward as whistle-blowers or with valid denunciation of any kind.

**Mr. Dunn:** When we appeared before the Commons committee, it was reiterated that the tribunal existed as an issue of choice. I am obliged to say that employees have made a choice about how they want to be represented in the workplace. They voted for certification. We negotiate on their behalf through collective bargaining. There is an enormous legislative process around that. They can periodically make the choice of whether to keep us as their representatives.

The idea that they are nailed by the feet into this process and need an escape, provided by the government, to be heard by judges does not reflect the fact that we are there by their choice and that we have to serve them or they will exercise their right to change that choice.

Having said that, it is important to say that at the Professional Institute of the Public Service of Canada many of our members, by virtue of being professionals, are supervisors, and therefore stand to be accused of reprisal, whether or not those accusations are true. We are very worried about the idea of discipline being handed out by the tribunal and of having to meet the burden of judicial review just to have that discipline evaluated. Discipline evaluation is a very important part of labour relations because there are many ways you can make your case, have it modified and keep your job. The government has made it clear that it is taking this seriously, as it should. However, where are the checks and balances on that process of discipline?

Labour relations has been around for 100 years. It is a sophisticated system that has grown separate from the common law and the courts specifically to address the subtleties and the specificities of its context.

**Senator Mitchell:** I am quite interested in the relationship between the tribunal and related provisions and your collective bargaining process, and what this bill might do explicitly or implicitly to weaken that. It seems to me that there are two things that inherently do weaken it. To summarize, one is that you could be excluded from your grievance process, and the second is that the tribunal members will be appointed exclusively by the government through the Governor-in-Council.

**Mme Demers :** Je dois dire tout simplement que la dénonciation se fait après mûre réflexion. C'est une décision très sérieuse qui cause beaucoup d'appréhension. Il faut que le système qui vise à protéger les dénonciateurs soit simple et bien connu.

Je ne veux pas non plus sous-estimer la connaissance et les capacités des juges, actuels et retraités. Cependant, le manque de connaissance du domaine et des processus ainsi que le peu de recours dont dispose une personne confrontée à une cessation d'emploi ne rendent pas ce processus simple. Cela en fait plutôt un processus complexe et intimidant qui n'incite pas les personnes à dénoncer des actes répréhensibles.

**M. Dunn :** Lorsque nous avons comparu devant le comité de la Chambre, il a été réitéré que le tribunal était une question de choix. Je suis obligé de dire que les employés ont choisi comment ils veulent être représentés en milieu de travail. Ils ont voté pour l'accréditation. Nous négocions leurs conditions d'emploi dans le cadre des négociations collectives. Cela suppose un énorme processus législatif. Les employés peuvent régulièrement faire le choix de nous garder ou non comme représentants.

L'idée selon laquelle ils ont un fil à la patte dans ce processus et que le gouvernement doit leur donner une échappatoire en leur permettant d'être entendus par des juges ne reflète pas le fait que nous sommes là parce qu'ils nous ont choisis et que nous devons les servir, sans quoi ils modifieront leur choix.

Ceci étant dit, il est important de dire qu'à l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada, nombre de nos membres, à titre de professionnels, sont superviseurs et risquent donc d'être accusés, à tort ou à raison, d'exercer des représailles. Ce qui nous inquiète vraiment, c'est que ce soit le tribunal qui décide des mesures disciplinaires et que nous devions faire face à une demande de contrôle judiciaire simplement pour évaluer ces sanctions disciplinaires. L'évaluation des sanctions disciplinaires est un élément important des relations de travail parce qu'il y a de nombreuses façons de faire valoir son point de vue, de le modifier et de conserver son emploi. Le gouvernement a dit clairement qu'il prenait les choses au sérieux, comme il se doit. Toutefois, où sont les freins et contrepoids dans ce processus disciplinaire?

Le régime des relations de travail existe depuis près d'un siècle. C'est un régime sophistiqué qui a toujours fonctionné en marge de la common law et des tribunaux, particulièrement en raison des subtilités et des spécificités propres à son contexte.

**Le sénateur Mitchell :** Je m'intéresse beaucoup au lien qui existe entre le tribunal, les dispositions connexes et votre processus de négociation collective, et à l'éventuelle incidence négative — explicite ou implicite — de ce projet de loi là-dessus. Il me semble qu'il y a deux éléments en cause. D'un côté, il y a la possibilité que vous soyez exclus de votre procédure de règlement des griefs, et de l'autre, le fait que les membres du tribunal seront nommés exclusivement par le gouvernement, par l'entremise du gouverneur en conseil.



Did the government consult with either of your organizations on this? No. They did not do this, in any way, shape or form, in cooperation with you? No.

In the case of a collective agreement where someone utilizes the grievance process, is there funding under the collective agreement for legal assistance for the griever, or is that funding provided by the union?

**Mr. Gordon:** The union collects dues from the membership and from that we provide members with representation in any forum.

**Senator Mitchell:** I guess you could argue that you could also do that under the tribunal process. If you are not union, it does not help. I am not arguing against you.

**Ms. Demers:** We have a whole gamut, as I am sure the Public Service Alliance of Canada has, of services we provide to our members in terms of representation. Many of our labour and employment relations officers are not lawyers. I do not think they could make representations in front of a judicial tribunal. We do have lawyers also, but the labour laws do not require that only lawyers can make representations.

**Senator Mitchell:** This process could become much more expensive as a result of that.

**Ms. Demers:** Absolutely.

**Senator Mitchell:** Finally, can you confirm for me that in many, if not all, cases the union or the griever does have some say in who is selected for the labour board. It is not imposed on them as it would under this tribunal process, is it? Generally each side gets to pick someone. Or are these standard boards that you are referring to?

**Mr. Gordon:** When the Public Service Labour Relations Board, for example, is looking for replacements, we can suggest names. Normally from we on the labour side will suggest people who understand the labour side of the equation. Whether they are selected is up to the government. The same is true with the Canada Industrial Relations Board.

**Ms. Bramwell:** Typically in the private sector both the union and the employer agree on arbitrators, and they are nominated and paid privately. It is not that way before the Public Service Labour Relations Board. You walk in that morning and find whoever is there, and you have no ability or grounds to object.

Fortunately, as Mr. Gordon described, an effort is made to ensure that the Public Service Labour Relations Board members have been selected from bargaining unit nominations and employer suggestions.

**Senator Mitchell:** So there is a difference.

Le gouvernement a-t-il consulté l'une ou l'autre de vos organisations à ce sujet? Non. Il ne l'a pas fait, d'aucune façon et en aucune circonstance, en collaboration avec vous? Non.

Si quelqu'un dépose un grief en vertu de la convention collective, est-ce qu'il peut s'attendre à obtenir une aide juridique, ou est-ce le syndicat qui couvre les frais?

**M. Gordon :** Le syndicat prélève des cotisations auprès de ses membres et, en échange, il assure leur représentation devant n'importe quelle instance.

**Le sénateur Mitchell :** Je suppose que vous allez dire que vous pourriez aussi le faire dans le cadre du processus judiciaire. Si vous n'êtes pas un syndicat, cela n'aide en rien. Je ne vous contredis pas.

**Mme Demers :** Tout comme l'Alliance de la Fonction publique du Canada, nous offrons une vaste gamme de services de représentation à nos membres. Beaucoup de nos agents des relations de travail ne sont pas avocats. Je ne crois pas qu'ils pourraient représenter qui que ce soit devant un tribunal judiciaire. Nous avons également des avocats, mais les lois du travail n'exigent pas que ce soient uniquement les avocats qui s'en chargent.

**Le sénateur Mitchell :** Ce processus pourrait donc coûter beaucoup plus cher.

**Mme Demers :** Absolument.

**Le sénateur Mitchell :** Pouvez-vous me confirmer que dans la plupart des cas, sinon tous, le syndicat ou le plaignant a son mot à dire sur la composition du conseil des relations de travail. Cela ne leur est pas imposé comme ce serait le cas avec ce processus judiciaire, n'est-ce pas? Normalement, chaque partie doit choisir quelqu'un. À moins que vous ne vouliez parler des conseils habituels?

**M. Gordon :** Lorsque la Commission des relations de travail dans la fonction publique veut faire des remplacements, par exemple, nous pouvons soumettre des noms. Normalement, la partie syndicale proposera des personnes qui comprennent bien nos enjeux. Mais c'est le gouvernement, en dernier lieu, qui décide. C'est la même chose pour le Conseil canadien des relations industrielles.

**Mme Bramwell :** Normalement, dans le secteur privé, les parties syndicale et patronale s'entendent sur le choix des arbitres qui sont nommés et payés par le secteur privé. Cela ne se passe pas ainsi devant la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Vous n'avez aucun mot à dire sur les personnes choisies. Vous n'avez ni la capacité ni les motifs pour vous y opposer.

Heureusement, comme l'a indiqué M. Gordon, on veut maintenant s'assurer que les membres de la Commission des relations de travail dans la fonction publique sont nommés sur proposition de l'unité de négociation et de l'employeur.

**Le sénateur Mitchell :** Il y a donc une différence.

**The Chairman:** Senator Day is not here today, but if he were, I am sure he would have asked a series of questions about the general damage component of the bill. In your brief, you said that under the Canadian Human Rights Act the limit for general damages is \$20,000 and in Bill C-2 it is \$10,000. I would like both groups to comment on that, because in Senator Day's questioning he talked about the fact that in certain recent cases of the Supreme Court of Canada the awards have been substantially higher than either \$10,000 or \$20,000.

**Ms. Demers:** Just as there should not be a cap on representation or legal advice because each case is dramatically different, making someone whole financially should be looked at on a case-by-case basis. If a person's reputation is ruined and that person loses everything over a whistle-blowing situation, that should not have the same magnitude of repair as someone who has been suspended for a week because of blowing the whistle.

There is no magic number, not \$10,000 or \$20,000 or \$50,000 or \$100,000. The amount should be assessed based on the cost of the damage that has been endured.

**Mr. Gordon:** We simply did the comparison and wondered where they got the figure for this bill. Why does this bill offer \$10,000 and the Canadian Human Rights Act \$20,000?

However, I would make the same point as Ms. Demers. When a person points out a wrongdoing that should be investigated and then is the subject of reprisals and loses their whole livelihood and reputation and suffers all the emotionally draining aspects, someone should be able to say, "Wait a minute, this person has been totally destroyed." Then, you should make fair compensation, if compensation is warranted, without setting a cap.

**The Chairman:** Thank you very much. Your information today has been very helpful to this committee.

The committee adjourned.

**Le président :** Le sénateur Day n'est pas ici aujourd'hui, mais s'il y était, je suis certain qu'il aurait posé une série de questions à propos des dommages-intérêts généraux prévus dans ce projet de loi. Dans votre exposé, vous avez dit qu'en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, la limite des dommages-intérêts généraux s'élève à 20 000 \$ alors que celle prévue dans le projet de loi C-2 est de 10 000 \$. J'aimerais entendre les deux groupes à ce sujet, parce que le sénateur Day a affirmé que dans certains cas récents de la Cour suprême du Canada, on avait versé des indemnités nettement supérieures à 10 000 ou 20 000 \$.

**Mme Demers :** On ne devrait pas fixer de limite pour la représentation ou l'aide juridique parce que chaque cas est très différent et devrait être considéré séparément. Par exemple, les mesures de réparation ne devraient pas être les mêmes pour une personne qui a tout perdu et dont la réputation a été ruinée à la suite d'une dénonciation que pour une personne ayant été suspendue pour une semaine.

Il n'y a pas de chiffre magique, que ce soit 10 000, 20 000, 50 000 ou encore 100 000 \$. Le montant devrait être évalué en fonction des dommages subis.

**M. Gordon :** Nous avons simplement fait la comparaison et nous nous sommes demandé d'où provenait le montant figurant dans le projet de loi. Pourquoi est-il question de 10 000 \$, alors que la Loi canadienne sur les droits de la personne prévoit une indemnité de 20 000 \$?

Cependant, je pense comme Mme Demers. Lorsqu'une personne dénonce un écart de conduite qui devrait faire l'objet d'une enquête et, par le fait même, devient victime de représailles, perd son gagne-pain, sa réputation et subit des préjudices moraux, on devrait admettre que la vie de cette personne a été détruite et lui accorder une juste compensation pour les souffrances et les douleurs qu'elle a endurées. Il ne devrait pas y avoir de plafond fixé au préalable.

**Le président :** Merci beaucoup. L'information que nous avons reçue aujourd'hui nous a été très utile.

La séance est levée.





Jonathan Higdon, Acting Director General, Corporate Policy and Planning;

Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services, Treasury Board Portfolio.

*Canadian Union of Public Employees:*

Toby Sanger, Senior Economist.

*Canadian Advanced Technology Alliance:*

Joanne Stanley, Vice-President;

Alex Beraskow, Member of the Board of Directors.

*Canadian Union of Postal Workers:*

Evert Hoogers, National Union Representative.

*Public Service Alliance of Canada:*

John Gordon, National President;

Edith Bramwell, General Counsel.

*Professional Institute of the Public Service of Canada:*

Michèle Demers, President;

Jamie Dunn, Negotiator.

Jonathan Higdon, directeur général intérimaire, Politique et planification ministérielles;

Joe Wild, avocat-conseil, Service juridique du Portefeuille du Conseil du Trésor.

*Syndicat canadien de la fonction publique :*

Toby Sanger, économiste principal.

*Canadian Advanced Technology Alliance :*

Joanne Stanley, vice-présidente;

Alex Beraskow, membre du conseil d'administration.

*Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes :*

Evert Hoogers, représentant syndical national.

*Alliance de la fonction publique du Canada :*

John Gordon, président national;

Edith Bramwell, avocate générale.

*Institut professionnel de la fonction publique du Canada :*

Michèle Demers, présidente;

Jamie Dunn, négociateur.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Wednesday, September 27, 2006**

*Office of the Auditor General of Canada:*

Sheila Fraser, Auditor General of Canada;  
John Wiersema, Deputy Auditor General;  
Jean Ste-Marie, Assistant Auditor General.

*Certified General Accountants Association of Canada:*

Carole Presseault, Vice-President, Government and Regulatory  
Affairs;  
Rock Lefebvre, Vice-President, Research and Standards.

**Thursday, September 28, 2006**

*Public Works and Government Services Canada, Acquisitions  
Branch:*

Ian Bennett, Acting Assistant Deputy Minister;  
Jane Meyboom-Hardy, Acting Assistant Deputy Minister,  
Government Information Services Branch;

*(Continued on previous page)*

#### TÉMOINS

**Le mercredi 27 septembre 2006**

*Bureau du vérificateur général du Canada :*

Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada;  
John Wiersema, sous-vérificateur général;  
Jean Ste-Marie, vérificateur général adjoint.

*Association des comptables généraux accrédités du Canada :*

Carole Presseault, vice-présidente, Affaires gouvernementales et  
réglementaires;  
Rock Lefebvre, vice-président, Recherche et normalisation.

**Le jeudi 28 septembre 2006**

*Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Direction  
générale des approvisionnements :*

Ian Bennett, sous-ministre adjoint intérimaire;  
Jane Meyboom-Hardy, sous-ministre adjointe intérimaire,  
Direction générale des services d'information du gouvernement;

*(Suite à la page précédente)*





First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chair:*

The Honourable DONALD H. OLIVER

Wednesday, October 4, 2006  
Thursday, October 5, 2006

Issue No. 11

### Twenty-fourth and twenty-fifth meetings on:

Bill C-2, An Act providing for  
conflict of interest rules, restrictions  
on election financing and measures  
respecting administrative transparency,  
oversight and accountability

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président :*

L'honorable DONALD H. OLIVER

Le mercredi 4 octobre 2006  
Le jeudi 5 octobre 2006

Fascicule n° 11

### Vingt-quatrième et vingt-cinquième réunions concernant :

Le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les  
conflits d'intérêts et des restrictions en matière de  
financement électoral, ainsi que des mesures en matière  
de transparence administrative, de supervision  
et de responsabilisation

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* LeBreton, P.C.
Baker, P.C.	(or Comeau)
Campbell	Nolin
Cowan	Ringuette
Day	Rivest
* Hays,	Stratton
(or Fraser)	Zimmer
Joyal, P.C.	

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cowan substituted for that of the Honourable Senator Milne (*September 29, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président* : L'honorable Donald H. Oliver

*Vice-présidente* : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	* LeBreton, C.P.
Baker, C.P.	(ou Comeau)
Campbell	Nolin
Cowan	Ringuette
Day	Rivest
* Hays,	Stratton
(ou Fraser)	Zimmer
Joyal, C.P.	

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (*le 29 septembre 2006*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, October 4, 2006

(32)

*[English]*

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2:35 p.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Campbell, Cowan, Day, Joyal, P.C., Oliver, Ringuette, Stratton and Zimmer (9).

*Other senator present:* The Honourable Senator Fox, P.C. (1).

*In attendance:* Katharine Kirkwood, Director, Law and Government Division; Nancy Holmes and Élise Hurtubise-Loranger, Analysts, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

**WITNESSES:***Office of the Registrar of Lobbyists:*

Michael Nelson, Registrar of Lobbyists;  
Karen Shepherd, Director of Investigations;  
Pierre Ricard-Desjardins, Director of Operations;  
Bruce Bergen, Legal Counsel.

*Canadian Society of Association Executives:*

Robert Ramsay, Chair;  
Robert Hamp, Director of Communications and Research.

*As a individual:*

Guy W. Giorno, Lawyer, Fasken Martineau DuMoulin LLP.

*Canadian Conference of the Arts:*

Alain Pineau, National Director;  
Keith Kelly, Senior Policy Advisor.

The Chair made an opening statement.

Mr. Nelson made a statement and, with Mr. Bergen, answered questions.

At 4:11 p.m., the committee suspended.

At 4:19 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 4 octobre 2006

(32)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 14 h 35, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Campbell, Cowan, Day, Joyal, C.P., Oliver, Ringuette, Stratton et Zimmer (9).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Fox, C.P. (1).

*Également présentes :* Katharine Kirkwood, directrice, Division du droit et du gouvernement; Nancy Holmes et Élise Hurtubise-Loranger, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :***Bureau du directeur des lobbyistes :*

Michael Nelson, directeur des lobbyistes;  
Karen Shepherd, directrice des enquêtes;  
Pierre Ricard-Desjardins, directeur des Opérations;  
Bruce Bergen, conseiller juridique.

*Société canadienne des directeurs d'association :*

Robert Ramsay, président;  
Robert Hamp, directeur des communications et de la recherche.

*À titre personnel :*

Guy W. Giorno, avocat, Fasken Martineau DuMoulin LLP.

*Conférence canadienne des arts :*

Alain Pineau, directeur national;  
Keith Kelly, conseiller principal en matière de politique.

Le président fait une déclaration.

M. Nelson fait une déclaration et, avec l'aide de M. Bergen, répond aux questions.

À 16 h 11, la séance est suspendue.

À 16 h 19, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.



Mr. Giorno, Mr. Ramsay, Mr. Pineau and Mr. Kelly each made statements and, with Mr. Hamp, answered questions.

#### DECLARATIONS OF PRIVATE INTERESTS

Pursuant to subsection 14(1) of the *Conflict of Interest Code for Senators*, a declaration of private interests was made as follows:

— By oral declaration, the Honourable Senator Fox, P.C. (Bill C-2 — witness before the committee).

At 6:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, October 5, 2006  
(33)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:05 a.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Campbell, Cowan, Day, Joyal, P.C., Oliver, Ringuette, Stratton and Zimmer (9).

*In attendance:* Katharine Kirkwood, Director, Law and Government Division; Nancy Holmes and Kristen Douglas, Analysts, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

WITNESSES:

*Government Relations Institute of Canada:*

Leo Duguay, President;

Lisa Stilborn, Vice-President.

*Capital Hill Group:*

Joe Jordan, Senior Consultant.

*Canadian Chamber of Commerce:*

Michael N. Murphy, Executive Vice-President, Policy.

*Campaign 2000:*

Simon Rosenblum, Member of the Steering Committee.

The Chair made an opening statement.

Mr. Jordon, Mr. Murphy and Mr. Duguay each made statements and, with Ms. Stilborn, answered questions.

MM. Giorno, Ramsay, Pineau et Kelly font tous une déclaration et, avec l'aide de M. Hamp, répondent aux questions.

#### DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS PERSONNELS

Conformément au paragraphe 14(1) du *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*, une déclaration d'intérêts personnels a été faite par le sénateur suivant :

— Par déclaration verbale, l'honorable sénateur Fox, C.P. (projet de loi C-2, témoin devant le comité).

À 18 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 5 octobre 2006  
(33)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 5, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Campbell, Cowan, Day, Joyal, C.P., Oliver, Ringuette, Stratton et Zimmer (9).

*Aussi présents :* Katharine Kirkwood, directrice, Division du droit et du gouvernement; Nancy Holmes et Kristen Douglas, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

*Institut des relations gouvernementales du Canada :*

Leo Duguay, président;

Lisa Stilborn, vice-présidente.

*Groupe Capital Hill :*

Joe Jordan, conseiller principal.

*Chambre de Commerce du Canada :*

Michael N. Murphy, vice-président exécutif, Politiques.

*Campaign 2000 :*

Simon Rosenblum, membre du comité directeur.

Le président fait une déclaration.

MM. Jordon, Murphy et Duguay font chacun une déclaration puis, aidés de Mme Stilborn, répondent aux questions.

At 11:25 p.m., the committee suspended.

At 11:37 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Rosenblum made a statement and answered questions.

At 12:25 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

À 11 h 25, la séance est interrompue.

À 11 h 37, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

M. Rosenblum fait une déclaration puis répond aux questions.

À 12 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité,*

Gérald Lafrenière

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 4, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 2:35 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, this is our twenty-fourth meeting in relation to Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. The bill is more commonly known as the federal accountability act.

As senators, our witnesses and members of the public both here in the room and across Canada know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda and is one of the most significant pieces of legislation brought before Parliament in recent years. The committee is giving the bill the extensive, careful and detailed study that it deserves. During over 75 hours of meetings, we have heard from more than 120 witnesses. They have discussed topics ranging from accountability, ethics and conflict of interest, parliamentary privilege, political financing, the parliamentary budget office, access to information, privacy, whistle-blowing, audit powers, and procurement.

This week we will focus on the question of lobbying. To begin this session, I am pleased to welcome Michael Nelson, the Registrar of Lobbyists. Mr. Nelson was appointed on a full-time basis in September of 2005. His office is responsible for establishing and maintaining the registry under the Lobbyists Registration Act, which includes the information on all registered lobbyists and their activities required under the act.

The Registrar also issues advisory opinions and interpretation bulletins regarding the act, and has responsibility for the development of the Lobbyists' Code of Conduct and for overseeing compliance with the code of conduct.

Mr. Nelson is joined by Karen Shepherd, Director of Investigations, Pierre Ricard-Desjardins, Director of Operations, and Bruce Bergen, legal counsel.

The committee welcomes you. After your presentation, we will open the floor for questions and answers.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 4 octobre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui à 14 h 35 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Mesdames et messieurs les sénateurs, celle-ci est notre 24<sup>e</sup> réunion portant sur le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. Le projet de loi est mieux connu sous le nom de loi fédérale sur la responsabilité.

Comme le savent les sénateurs, les témoins et les membres du public ici présents ou qui nous regardent à la télévision, ce projet de loi est un élément central du programme du nouveau gouvernement et l'une des plus importantes mesures législatives dont le Parlement ait été saisi au cours des dernières années. Le comité accorde à ce projet de loi l'examen approfondi, minutieux et détaillé qu'il mérite. Nous avons déjà consacré plus de 75 heures de réunions au projet de loi et entendu plus de 120 témoins. Ceux-ci ont traité de questions allant de la responsabilité à l'éthique et aux conflits d'intérêts, en passant par le privilège parlementaire, le financement des partis politiques, le bureau du budget parlementaire, l'accès à l'information, le respect de la vie privée, la dénonciation, les pouvoirs de vérification et l'approvisionnement.

Nous nous concentrons cette semaine sur la question du lobbying. J'accueille, pour ouvrir la séance, Michael Nelson, directeur des lobbyistes. M. Nelson a été nommé à ce poste à temps plein en septembre 2005. Le bureau qu'il dirige est responsable, en vertu de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, de l'établissement et du maintien du registre des lobbyistes, qui renferme des renseignements sur tous les lobbyistes inscrits et sur leurs activités, comme l'exige la loi.

Par ailleurs, le directeur émet des avis consultatifs et des bulletins d'interprétation au sujet de la loi et est chargé de l'élaboration du Code de déontologie des lobbyistes et du contrôle de son respect.

M. Nelson est accompagné de Karen Shepherd, directrice des Enquêtes, de Pierre Ricard-Desjardins, directeur des Opérations, et de Bruce Bergen, conseiller juridique.

Le comité vous souhaite la bienvenue. Après votre exposé, nous aurons une période de questions et réponses.

*[Translation]*

**Michael Nelson, Registrar of Lobbyists, Office of the Registrar of Lobbyists:** Mr. Chairman, thank you for this opportunity to appear before the committee on Bill C-2. I have provided the Clerk of the Committee with a copy of a presentation I made recently to the Standing Committee of the House of Commons on Access to Information, Privacy and Ethics. I am providing you with this presentation by way of background on the operation of the current legislation and I of course would be pleased to answer any questions arising from it.

Bill C-2 contains a number of changes to the current Lobbyists Registration Act. In my opening remarks I want to speak to three that I see as particularly helpful.

*[English]*

The first is the establishment of a fully independent commissioner of lobbying. As senators may know, as Registrar I report to Parliament with respect to the Lobbyists Registration Act, yet I am a public servant with an accountability relationship to a minister, currently the President of the Treasury Board. I have been fortunate since I assumed these duties in 2004 — at which time I assumed them on a part-time basis, and then on a full-time basis in 2005 — to have worked with ministers who have respected the need for independence. I have never met with any of the three ministers through whom I have reported while I have been Registrar, nor have they or their staff ever inquired as to the status of registration or investigations that I have underway. They adopted this approach because from time to time the responsibilities of my office involve matters that are acutely political. Parliament and Canadians will be able to have more confidence in the actions and decisions of a commissioner of lobbying if he or she is, and is seen to be, totally beyond the influence of the government of the day. I strongly support the addition of an explicit mandate to develop and implement educational programs.

Mr. Chairman, unregistered lobbying would be virtually eliminated if public office-holders refused to communicate with lobbyists they could not verify in the public registry as being registered properly. I am not suggesting the public office holders take on my mandate of enforcing the act, nor am I suggesting that the business of government grind to a halt each time there is doubt about an individual's registration status. There can be legitimate reasons for a name not appearing on the registry. However, there is tremendous leverage to be gained for the commissioner's office by ensuring that public office holders are aware of registration and conduct obligations of lobbyists, and that lobbyists and those who hire them understand the law so they can comply with it.

*[Français]*

**Michael Nelson, directeur des lobbyistes, Bureau du directeur des lobbyistes :** Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir donné cette occasion de m'adresser au comité au sujet du projet de loi C-2. J'ai remis au greffier du comité une copie de la présentation que j'ai faite récemment au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes. Je vous présente ce document à titre de contexte de l'application de la loi actuelle. Bien sûr, je serai heureux de répondre à toutes les questions concernant ma présentation.

Le projet de loi C-2 comprend plusieurs changements touchant l'actuelle loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Dans mon allocution d'ouverture, je souhaite parler des trois changements que je juge particulièrement utiles.

*[Traduction]*

Le premier changement concerne l'établissement d'un commissariat au lobbying entièrement indépendant. Comme les sénateurs le savent peut-être, à titre de directeur des lobbyistes, je dois faire rapport au Parlement au sujet de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Cependant, je suis également un fonctionnaire relevant d'un ministre — à l'heure actuelle, le président du Conseil du Trésor. Depuis mon entrée en fonction comme directeur en 2004 — d'abord à temps partiel, puis, à compter de 2005, à temps plein — j'ai eu la chance de travailler avec des ministres qui ont respecté la nécessité d'indépendance. Je n'ai rencontré aucun des trois ministres dont j'ai relevé. De plus, ces ministres et leur personnel n'ont jamais posé de questions sur l'état d'un enregistrement ou d'une enquête en cours. Ils ont adopté cette approche parce que, de temps à autre, les responsabilités de mon bureau touchent des questions délicates sur le plan politique. Le Parlement et les Canadiens pourront avoir davantage confiance dans les actions et les décisions du commissaire au lobbying s'il est, ou s'il semble, entièrement à l'abri de l'influence du gouvernement du jour. J'appuie fortement l'ajout d'un mandat détaillé pour la création et la mise en œuvre de programmes d'éducation.

Monsieur le président, le lobbying non enregistré serait à toutes fins pratiques éliminé si les titulaires de charge publique refusaient de communiquer avec les lobbyistes dont ils ne peuvent pas vérifier l'enregistrement en bonne et due forme dans le registre public. Je ne suggère pas que les titulaires de charge publique assument mon mandat quant à l'application de la loi. Je ne suggère pas non plus que les activités du gouvernement doivent cesser chaque fois qu'il existe un doute au sujet de l'enregistrement d'un lobbyiste. Il est en effet possible qu'un nom ne figure pas dans le registre pour une raison légitime. Cependant, le bureau du commissaire pourrait grandement accroître son influence en s'assurant que les titulaires de charge publique soient conscients des obligations liées à l'enregistrement et à la conduite des lobbyistes, et que les lobbyistes et leurs clients comprennent la loi afin de s'y conformer.



*[Translation]*

The third change I see as very helpful is the expansion of the investigation mandate. The current Lobbyists Registration Act provides substantial powers to the Registrar when carrying out an investigation under the Lobbyists' Code of Conduct. However, these powers are not available when the Registrar is reviewing allegations that the Act itself has been breached.

These powers are also not available during the fact-gathering stages that precede a Lobbyists' Code of Conduct investigation. The result is that the Registrar must rely on the voluntary cooperation of lobbyists, their clients and public office holders. This is insufficient, and enforcement suffers.

Bill C-2 provides for a full array of investigative powers for the Registrar in any type of investigation. Mr. Chairman, I will end my remarks here. I look forward to being as helpful as possible to this committee in your important work.

*[English]*

**The Chairman:** Thank you for that overview. One of the reasons that Bill C-2 is before us is the report of Justice John Gomery on February 1, 2006, and the Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities, the Gomery commission. In his report he made several recommendations. I would like to read to one of those recommendations to you and ask you to comment on it, in view of your opening remarks.

In terms of ensuring compliance with the legislation, the Gomery commission specifically recommended the independence of the Registrar of Lobbyists. It recommended that he or she report directly to Parliament rather than through a cabinet minister and that he or she be provided with sufficient resources to publicize and enforce the requirements of the Lobbyists Registration Act, including investigation and prosecution by its own personnel.

Has Bill C-2 captured that recommendation and, if not, what are the deficiencies and what are your views on that recommendation vis-a-vis Bill C-2?

**Mr. Nelson:** Mr. Chairman, in my view there are two parts to that recommendation: The first part is the independence that has been captured by the fact that the commissioner of lobbying tables reports directly to Parliament and not through a minister.

**The Chairman:** Certainly, that is an improvement, such as the one you outlined in your opening remarks.

**Mr. Nelson:** Yes, it is. I have been very fortunate because none of the ministers through whom I have reported have ever delayed a report, sent it back or asked me questions about it. However, to the public it is important that everything from the beginning of an investigation — the power to independently

*[Français]*

Selon moi, le troisième changement important concerne l'élargissement du mandat relatif aux enquêtes. L'actuelle loi sur l'enregistrement des lobbyistes confère des pouvoirs considérables au directeur lorsqu'il mène une enquête en vertu du Code de déontologie des lobbyistes. Cependant, ces pouvoirs ne peuvent pas être invoqués lorsque le directeur examine des allégations selon lesquelles on a enfreint la loi en tant que telle.

Il en va de même au cours des étapes de collecte des renseignements précédant une enquête au terme du Code de déontologie des lobbyistes. Par conséquent, le directeur doit se fier uniquement à la collaboration volontaire des lobbyistes, de leurs clients et des titulaires de charge publique. Cette solution ne suffit pas et nuit à l'application de la loi.

Le projet de loi C-2 prévoit une gamme de pouvoirs d'enquête pour le directeur et ce, dans tout type d'enquête. Monsieur le président, je vais m'arrêter ici et j'ai hâte d'apporter mon aide au comité dans le cadre de ses importants travaux.

*[Traduction]*

**Le président :** Merci beaucoup pour ce survol. L'une des raisons pour lesquelles nous sommes saisis du projet de loi C-2 est le rapport du 1<sup>er</sup> février 2006 du juge John Gomery et de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, la Commission Gomery. Le rapport renferme plusieurs recommandations. Je vais vous en lire une et vous inviter à y réagir, étant donné la déclaration d'ouverture que vous venez de prononcer.

Pour veiller au respect de la loi, la Commission Gomery a recommandé l'indépendance du directeur des lobbyistes. Elle a recommandé qu'il ou elle relève directement du Parlement et non d'un ministre du Cabinet et que son bureau soit doté de ressources suffisantes pour lui permettre de faire connaître et d'appliquer les dispositions de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et pour veiller à ce que son propre personnel puisse mener des enquêtes et tenter des poursuites.

Le projet de loi C-2 englobe-t-il bien cette recommandation et, dans la négative, où s'y trouvent les lacunes et que pensez-vous du projet de loi C-2 par rapport à cette recommandation?

**M. Nelson :** Monsieur le président, cette recommandation comporte à mon sens deux parties : la première est l'élément d'indépendance, qui se trouve englobée dans le projet de loi du fait que le directeur des lobbyistes doit rendre compte directement au Parlement et non pas par l'intermédiaire d'un ministre.

**Le président :** Il s'agit, certes, d'une amélioration, comme vous l'avez souligné dans vos remarques liminaires.

**M. Nelson :** En effet. J'ai beaucoup de chance, car aucun des ministres dont j'ai relevé n'a jamais retardé ou renvoyé un rapport, pas plus qu'ils ne m'ont interrogé au sujet d'un quelconque rapport. Cependant, il importe pour le public que tout, depuis le lancement d'une enquête — le pouvoir de décider

decide it is time to do an investigation — to the tabling of the report be independent of any real or perceived influence of the government of the day.

The second part is with respect to resources.

**The Chairman:** The Gomery report says: "...sufficient resources to publicize and enforce the requirements..."

**Mr. Nelson:** I will break this second part into two parts as well. There are the resources to do what I need to do now under the existing legislation and the resources to do what I need to do under Bill C-2. I was an assistant deputy minister when I was given the position of registrar, when there were virtually no resources allocated to the function. All departments have tabled their respective Report on Plans and Priorities. The RPP for my department asks, for the first time, for an amount of about \$3.5 million, for 20 staff and to carry out my current functions. I am being cash managed by Industry Canada, for which I am grateful because it is the reason that I have been able to build a team and an organization.

**The Chairman:** Is the \$3.5 million threshold within your range?

**Mr. Nelson:** It will be enough to allow me to carry out my current duties. I understand that an amount of money has been set aside for the implementation of measures laid out in Bill C-2. Once Bill C-2 is passed and enacted and the requirements of the commissioner of lobbyists are set, then the commissioner would make a Treasury Board submission detailing exactly what portion of that would be required. Under existing law, the main resource drivers would be the upgrades to our registry for the following: contact database; education mandates, so one can do the ever-important outreach; and additional staff to investigate and assist lobbyists in their compliance with the act. I hope that the easier it is for people to use the registry, the more they will use it.

**The Chairman:** Thank you.

**Senator Campbell:** In my questions, I will refer to a document that Mr. Giorno will talk to the committee about later, although I do not expect him to read the entire paper. Some areas of the document deal specifically with the commissioner of lobbying and the part about autonomy is interesting. I concur with you that autonomy is probably the key ingredient under Bill C-2. Mr. Giorno would like to see some things changed in the proposed legislation. The first area is on page 74 of the bill where proposed subsection 9(3.1) under clause 72 states that the commissioner is to determine the time, manner and form of clarifications and corrections.

Mr. Giorno has three reasons for wanting a change to that proposed subsection. First, under that wording, cabinet would not be in a position to understand what type of

de façon indépendante qu'il est temps de faire une enquête — jusqu'au dépôt du rapport, soit à l'abri de toute ingérence réelle ou perçue de la part du gouvernement du jour.

La deuxième partie de la recommandation concerne les ressources à la disposition du directeur.

**Le président :** Le rapport Gomery dit : « [...] être doté de ressources suffisantes pour lui permettre de faire connaître et d'appliquer les dispositions [...] »

**M. Nelson :** Je diviserai en deux cette deuxième partie également. Il y a les ressources dont j'ai besoin pour faire ce que je fais maintenant en vertu de la loi en vigueur et les ressources dont j'ai besoin en vertu du projet de loi C-2. J'étais sous-ministre adjoint lorsqu'on m'a nommé au poste de directeur des lobbyistes, et il n'y avait à l'époque presque aucune ressource y correspondant. Tous les ministères ont chacun déposé leur Rapport sur les plans et les priorités. Le RPP pour mon ministère demande, pour la première fois, un montant d'environ 3,5 millions de dollars, pour 20 employés et l'exécution de mes fonctions actuelles. C'est Industrie Canada qui gère ma trésorerie, et j'en suis fort reconnaissant car c'est pourquoi j'ai pu me bâtir une équipe et une organisation.

**Le président :** Ce seuil de 3,5 millions de dollars correspond-il à la bonne fourchette pour vous?

**M. Nelson :** Ce montant suffira pour me permettre d'accomplir mes fonctions actuelles. D'après ce que j'ai compris, un montant d'argent a été mis de côté pour la mise en œuvre des mesures énoncées dans le projet de loi C-2. Une fois le projet de loi C-2 adopté et promulgué et les exigences correspondant au commissaire aux lobbyistes fixées, alors le commissaire devra faire une soumission au Conseil du Trésor détaillant ses besoins. En vertu de la loi existante, les principaux moteurs sur le plan ressources seraient les améliorations à apporter à notre registre pour : la base de données sur les contacts; les mandats en matière d'éducation, afin que l'on puisse faire l'important travail d'extension; le personnel supplémentaire nécessaire pour mener les enquêtes et aider les lobbyistes à se conformer à la loi. Mon espoir est que plus il est facile pour les gens d'utiliser le registre, plus ils s'en serviront.

**Le président :** Merci.

**Le sénateur Campbell :** Dans mes questions, je vais me reporter à un document dont M. Giorno va entretenir le comité tout à l'heure, bien que je ne m'attende pas à ce qu'il en fasse une lecture intégrale. Certaines parties du document traitent plus particulièrement du directeur des lobbyistes, et la partie portant sur l'autonomie est intéressante. Je conviens avec vous que l'autonomie est sans doute un ingrédient clé dans le projet de loi C-2. M. Giorno aimerait voir changer un certain nombre de choses dans le projet de loi. Le premier changement concerne la page 74 du projet de loi, où le 9(3.1), sous l'article 72, dit que le commissaire doit déterminer les modalités de temps et autres aux fins d'éclaircissement et d'exactitude.

M. Giorno avance trois raisons pour lesquelles il aimerait un changement à ce sous-paragraphe proposé. Premièrement, en vertu du libellé, le Cabinet ne serait pas en mesure de comprendre



clarification would be required. Cabinet would not understand the circumstance. Second, it is consistent with the policy intent of having the commissioner as an independent member of Parliament, and that this is seen as an unnecessary infringement. Third, the current wording is an oversight. When the amendment was moved, legal counsel told the members that it was to allow the commissioner to put a time limit on the period during which he would receive information, otherwise, he would ask for information and the party asked could take forever to provide it. It is to enhance his or her capacity to investigate. Do you agree with that, Mr. Nelson?

**Mr. Nelson:** I like that idea. I have had a chance to look at Mr. Giorno's paper, and I would not scoop him either by reading it aloud.

**Senator Campbell:** That is why I gave credit. I did not want to be caught in any copyright laws.

**Mr. Nelson:** I will follow your lead and not scoop him too much except to give credit where it is due for some well-thought-out ideas. One of the wisdoms of the current act, which is maintained in the amendments to Bill C-2, is that it allows, with some discretion, the Registrar of Lobbyists to work with reality which is highly complicated. Bill C-2 makes us realize that it is a very complicated world in terms of the arrangements that lobbyists have with their clients and the requirements of enforcing the act. Anything that gives more discretion to the commissioner of lobbying to adjust in real time what is needed to properly enforce the act is a good idea. It seems more like an oversight because the intent seemed to be that the commissioner would do that. To have to go through regulation to sort that out seems extreme in my view.

**Senator Campbell:** The second area for change is the statement, "Senior public office-holders should be required to respond to the commissioner's inquiries." Mr. Giorno says that Bill C-2 takes a different approach. Without comparing the two approaches, I will focus on an apparent oversight, wherein a senior public office-holder's refusal to respond would not be an offence; a senior public office-holder responding incompletely would not be an offence; and a senior public office-holder responding inaccurately would not, unless wilful, be an offence. In contrast, inaccurate filing by a lobbyist or a CEO, even if inadvertent, is an offence. Mr. Giorno says that it seems to be an oversight. Members of the House committee were told that senior public office-holders would be required to respond to the commissioner. Could you comment?

**Mr. Nelson:** I am not so sure about that one. I do not disagree with his conclusion that it is not an offence, because it is not. Having been a senior public office-holder, the notion that my name be put in front of Parliament as having refused to cooperate

le genre d'éclaircissement requis. Le Cabinet ne comprendrait pas les circonstances. Deuxièmement, cela cadre avec l'objectif selon lequel le commissaire doit être indépendant du Parlement, et ceci est perçu comme un empiètement inutile. Troisièmement, l'actuel libellé correspond à un oubli. Lorsque l'amendement a été proposé, le conseiller juridique a dit aux députés que l'idée était de permettre au commissaire d'imposer une limite de temps pendant laquelle il recevrait des renseignements, sans quoi il demanderait ces renseignements et la partie visée pourrait prendre tout son temps pour les fournir. L'idée ici est d'augmenter sa capacité de faire enquête. Êtes-vous d'accord, monsieur Nelson?

**M. Nelson :** J'aime cette idée. Je n'ai pas eu l'occasion d'examiner le mémoire de M. Giorno, et je ne voudrais pas non plus lui voler la vedette en le lisant à haute voix.

**Le sénateur Campbell :** C'est pourquoi je lui en ai attribué la paternité. Je ne voulais pas me faire prendre avec la loi sur le droit d'auteur.

**M. Nelson :** Je vais suivre votre exemple et ne pas lui voler la primeur, sauf pour lui attribuer le mérite pour certaines idées très valables. L'une des qualités de l'actuelle loi, qui est maintenue dans les amendements apportés par le projet de loi C-2, est qu'elle reconnaît au directeur des lobbyistes un certain pouvoir discrétionnaire face à une réalité qui est extrêmement compliquée. Le projet de loi C-2 nous fait nous rendre compte que c'est un monde bien complexe que celui des arrangements qu'ont les lobbyistes avec leurs clients et des exigences découlant de l'application de la loi. Tout ce qui contribue à accorder au commissaire aux lobbyistes un plus grand pouvoir discrétionnaire en vue d'ajuster en temps réel ce qui est nécessaire à l'application en bonne et due forme de la loi est une bonne idée. C'était sans doute davantage un oubli, car l'intention semblait être que le commissaire fasse cela. Il me semble plutôt extrême qu'il faille recourir au règlement pour tirer cela au clair.

**Le sénateur Campbell :** Le deuxième élément de changement est renfermé dans l'énoncé que voici : « Les titulaires de charge publique de haut rang devraient être tenus de donner suite aux demandes du commissaire ». M. Giorno dit que le projet de loi C-2 suit une approche différente. Sans faire une comparaison entre les deux, je vais m'attarder sur une omission apparente : le refus d'un titulaire de charge publique de haut rang de répondre ne serait pas une infraction; la décision d'un titulaire de charge publique de haut rang de fournir une réponse incomplète ne serait pas une infraction; et la fourniture par un titulaire de charge publique de haut rang d'une réponse incorrecte ne serait pas une contravention, à moins que cela n'ait été délibéré. Or, une déposition inexacte par un lobbyiste ou un PDG, même par inadvertance, serait une infraction. M. Giorno dit qu'il semble que ce soit là une omission. Les membres du comité de la Chambre se sont vu dire que les titulaires de charge publique de haut rang seraient tenus de répondre au commissaire. Qu'auriez-vous à dire là-dessus?

**M. Nelson :** Je ne sais pas très bien. Je ne conteste pas sa conclusion selon laquelle ce ne serait pas une infraction, car c'est tout à fait juste. Ayant été titulaire de charge publique de haut rang, l'idée que mon nom soit brandi devant le Parlement du fait

on something that Parliament had put in place, is not a concept that I would embrace. The very notion of shame is a powerful one in this case, for public office-holders. There is also the idea that perhaps it could be posted on a website. I think there is power in shame, to a degree. The other idea is that sending anything off to the RCMP — and I would say this for some of the other comments in another part of Mr. Giorno's paper — may delay anything coming to light for longer than is useful. I am wary of anything new, where you would send something off to the RCMP, for example, before I would have the opportunity to tell Parliament about it or put it on a website.

**Senator Campbell:** Maybe I misunderstood this recommendation. What I took from this was that it would require those people to respond and what took place after that, of course, would be back within your powers as a commissioner. It was not so much that then you have to send it to the RCMP or it becomes public, it was more, you ask me for something, and I say "no." What happens? That is the problem.

**Mr. Nelson:** Can I ask my lawyer, my legal adviser, who is much wiser than I am.

**Senator Campbell:** You are lawyering up way too soon.

**Mr. Nelson:** He will segue back to me.

**Bruce Bergen, Legal Counsel, Office of the Registrar of Lobbyists:** I will comment on that particular proposed section 9(1). It gives the commissioner the discretion to send, to a present or former public office-holder, the information contained in the contacts registry. The commissioner may not wish to send all information to all public office-holders; there will be quite a tremendous volume. Once that is done, the public office-holder is required to confirm with the commissioner that it is accurate and complete. While that is not, I do not think, necessarily a criminal sanction, there is the ability of the commissioner to report after that. As Mr. Nelson said, that is regarded as a sanction, in this proposed legislation, for purposes of the code of conduct and, in the same vein, for purposes of non-compliance with this requirement to confirm or deny information in the contacts registry.

**Senator Campbell:** So, you are comfortable with that proposed section.

**Mr. Nelson:** I am. Another thing that gives me comfort is that while it may seem far away, the clock is still ticking, as I understand, on the provision in the current Lobbyists Registration Act, for a five-year review of the act. That clock started ticking June 20, 2005. If we look at this proposed legislation coming into some of the lobbying portions, for example, coming into force in the next year or so, 2007 perhaps, we are three years from a review.

que j'aie refusé de coopérer dans le cadre d'une mesure mise en place par le Parlement n'est pas un concept que j'embrasserais. La simple honte serait un outil puissant dans un tel cas, pour les titulaires de charge publique. Il y a également cette idée que cela pourrait peut-être être affiché sur un site Web. Je pense que l'élément honte est relativement puissant. L'autre idée est que le renvoi de quelque chose à la GRC — et je dirais la même chose en réaction à certains commentaires faits par M. Giorno ailleurs dans son texte — pourrait retarder outre mesure la mise en plein jour de certaines choses. Je me méfierais de tout nouveau régime en vertu duquel vous enverriez quelque chose à la GRC, par exemple, avant que je n'aie eu l'occasion d'en parler au Parlement ou d'afficher cela sur un site Web.

**Le sénateur Campbell :** Peut-être que j'ai mal compris cette recommandation. Ce que j'en ai déduit est que cela exigerait de ces personnes qu'elles répondent, et ce qui se passerait par la suite, bien sûr, relèverait de vos pouvoirs en tant que commissaire. Ce n'était pas tant qu'il vous faille ensuite communiquer l'information à la GRC ou la rendre publique, mais plutôt, vous me demandez quelque chose, et je dis « non ». Que se passe-t-il? C'est là le problème.

**M. Nelson :** Puis-je faire appel à mon avocat, à mon conseiller juridique, qui est beaucoup plus sage que moi?

**Le sénateur Campbell :** Vous passez beaucoup trop vite à l'étape de la consultation d'un avocat.

**M. Nelson :** Il me renverra la balle.

**Bruce Bergen, conseiller juridique, Bureau du directeur des lobbyistes :** Je vais dire quelques mots au sujet de ce paragraphe 9(1) proposé. Cela accorde au commissaire le pouvoir discrétionnaire d'envoyer à un titulaire de charge publique présent ou passé les renseignements contenus dans le registre des communications. Le commissaire ne voudrait peut-être pas envoyer tous les renseignements à tous les titulaires de charge publique; cela donnerait lieu à un volume énorme. Une fois cela fait, le titulaire de charge publique est tenu de confirmer auprès du commissaire que les renseignements sont justes et complets. Bien que cela ne corresponde je ne pense pas à une sanction pénale, le commissaire est habilité à en faire rapport. Comme l'a dit M. Nelson, cela est considéré comme étant une sanction dans le projet de loi, aux fins du code de déontologie et, dans la même veine, en cas de non-respect de cette exigence de confirmer ou de contester des renseignements contenus dans le registre des communications.

**Le sénateur Campbell :** Vous êtes donc à l'aise avec cet article proposé.

**M. Nelson :** Oui. Une autre chose qui me rassure est que, bien que cela semble loin dans le temps, le compteur tourne encore, si j'ai bien compris, pour la disposition de l'actuelle Loi sur l'enregistrement des lobbyistes prévoyant un examen de la loi au bout de cinq ans. Le compteur a commencé à tourner le 20 juin 2005. Si certains des articles du projet de loi se rapportant au lobbying entrent par exemple en vigueur l'an prochain, en 2007, alors nous sommes toujours à trois années d'un réexamen.



I think part of what the commissioner needs to do, with the type of changes that have been made, is pay very careful attention to points exactly as Mr. Giorno states them and as you question them. Is this working or not, or do we need more of a hammer? I guess that is where I would put that one. Work with shame for the moment, and if it does not work, then report back to Parliament to say I need something more.

**Senator Stratton:** Could you take us briefly through the process of how you start, why you start an investigation and take us briefly through that process? As you go through, for everyone's sake, point out where you think there is room for improvement.

**Mr. Nelson:** Yes, I can do that and I will ask Ms. Shepherd to take us quickly through the annex that is in our annual report.

We have two types of investigations. The act gives me, as the Registrar, the ability to carry out an investigation under the code of conduct. Before that happens, you have some fact gathering to do. If it turns out to be an infraction under the act, then off it goes to the RCMP. If it is a breach of the Lobbyists' Code of Conduct, then various powers come to me and I conduct an investigation. I have 10 such investigations underway right now, four of which I expect to be reporting to Parliament.

Ms. Shepherd could take us, if that is suitable, through the process. It is in the annex to both of our annual reports, on the code of conduct and the act, which were just tabled recently in both Houses of Parliament.

**Karen Shepherd, Director of Investigations, Office of the Registrar of Lobbyists:** The first part of the investigation we call an administrative review or a fact-finding stage. At that point, we are gathering, analyzing and verifying information. The complaint or administrative review starts because we receive a complaint. Anyone is free to file a complaint; the media, public office-holders, members of the Senate, or we might initiate an administrative review because of something brought to our attention, through either media articles or other means.

Once we have opened up an administrative review, we will look at our internal sources, registry and anything we may have on hand, in terms of the person alleged of not complying with the Lobbyists Registration Act. We look at external sources such as, Hansard, media, departmental documents. We conduct interviews with the public office-holder, the person alleged to have performed the lobbying, the client, and we get back to the complainant to see if he or she has any additional information.

Je pense qu'une partie de ce que doit faire le commissaire, compte tenu du genre de changements qui seront apportés, c'est prêter une attention toute particulière aux aspects mentionnés par M. Giorno et qui vous interpellent. Cela fonctionne-t-il ou pas, ou bien avons-nous davantage besoin d'un marteau? Voilà ce que je dirais là-dessus. Comptez sur la honte pour le moment, et si cela ne fonctionne pas, alors intervenez auprès du Parlement pour lui dire qu'il vous faut quelque chose de plus.

**Le sénateur Stratton :** Pourriez-vous passer rapidement en revue pour nous le processus que vous suivez pour une enquête, de quelle façon et pour quelle raison vous en entamez une? Et pour la gouverne de tout le monde, vous pourriez peut-être au fil de votre explication nous indiquer là où il y aurait place à l'amélioration.

**M. Nelson :** Oui, je peux faire cela et je demanderai à Mme Shepherd de parcourir rapidement avec nous l'annexe de notre rapport annuel.

Nous avons deux types d'enquêtes. La loi m'accorde, en ma capacité de directeur des lobbyistes, le pouvoir de mener une enquête relative au code de déontologie. Mais avant de procéder à une telle enquête, il importe de recueillir un certain nombre de faits. S'il s'avère qu'il s'agit d'une infraction en vertu de la loi, alors le dossier est renvoyé à la GRC. S'il s'agit d'une infraction au Code de déontologie des lobbyistes, alors je m'appuie sur les différents pouvoirs qui m'appartiennent pour mener une enquête. Je suis en ce moment en train de mener dix enquêtes du genre, et je compte en faire rapport de quatre au Parlement.

Madame Shepherd, pourriez-vous, si cela convient à tous, passer à travers le processus pour nous. Cela figure dans l'annexe de nos deux rapports annuels, sur le code de déontologie et sur la loi, rapports qui ont tous deux été récemment déposés devant les deux Chambres du Parlement.

**Karen Shepherd, directrice des enquêtes, Bureau du directeur des lobbyistes :** La première partie de l'enquête, nous l'appelons examen administratif ou phase d'établissement des faits. Il s'agit à ce stade pour nous de recueillir, d'analyser et de vérifier des renseignements. Il y a déclenchement d'un examen administratif lorsque nous recevons une plainte. N'importe qui est libre de déposer une plainte, journalistes, titulaires de charge publique, sénateurs, ou alors nous lançons peut-être un examen administratif du fait que quelque chose ait été porté à notre attention, par des articles parus dans la presse ou par un autre moyen.

Une fois l'examen administratif lancé, nous nous reportons à nos sources internes, au registre, à tout ce que nous pouvons avoir sous la main relativement à la personne dont il est allégué qu'elle ne s'est pas conformée à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Comptent parmi nos sources externes le Hansard, la presse écrite, des documents de ministères ou autres. Nous effectuons des entrevues du titulaire de charge publique, de la personne dont il est allégué qu'elle s'est adonnée à du lobbying, du client, et nous communiquons également avec le plaignant pour voir s'il dispose de renseignements supplémentaires.

Once we have all of that, we summarize it and a report is prepared. One of four things may happen. We have gone as far as we can go, because at this stage there are no powers to compel anyone to give information. In this case, we might close the file because of insufficient information to reach a decision. In the second case, there could be a decision that, based on everything we have seen, there was no reasonable grounds to believe that a breach of the act or of the code had occurred. Third, based on the information a decision is made that there are reasonable grounds to believe that an investigation should be initiated. It is within the two-year prescription, so a recommendation would then go into the Registrar, recommending that it be referred to the RCMP for further consideration. Fourth, in this case, we establish that there is indeed sufficient information to launch an investigation under the code of conduct. If the Registrar determines there is enough evidence to initiate a code of conduct investigation the investigation would look at additional information that is required. We would interview witnesses, submit formal requests for information, including subpoenas and obtain the necessary documents needed to reach a conclusion. We then prepare and complete an investigative report and submit it to the Registrar. The act requires that the individual under examination be presented with a reasonable opportunity to present his or her views in terms of the case. After that, the Registrar makes a final determination and a report is tabled in Parliament.

**Mr. Nelson:** Thank you, Ms. Shepherd. The single most important improvement to that whole process is that when we are in that pre-investigative stage of fact gathering, I have no ability to compel anything. As Senator Campbell suggested earlier, if I ask a client, the client of a lobbyist or the lobbyist themselves for information, I have no way to compel any of the information. If I say, "I would like a copy of the contract that you used so that I can see whether you undertook to set up meetings," they might say, and they have said, "No thank you. I will not do that."

The single, most important improvement that Bill C-2 brings to that process is that it expands the investigative powers that are currently available for a code of conduct investigation to any type of investigation. Instead of going through a volunteer process as we triangulate — that is, we talk to the client, the public officeholder and the lobbyist — we can compel documents, subpoena people, and so on. If I need to hand something over to the RCMP, they will then have a reasonable case to go on instead of saying, "We could use a little more proof. Can you go back, please, and try to get more information?" Well, no, I cannot. Thank you for that question. It is an important issue.

Une fois tous les renseignements réunis, nous les résumons et préparons notre rapport. Il peut s'ensuivre quatre choses. Nous sommes allés aussi loin que possible, car à ce stade-ci, il n'y a aucun pouvoir d'obliger une personne à fournir des renseignements. Dans un tel scénario, nous fermerons peut-être le dossier, faute de renseignements suffisants pour en arriver à une décision. Dans un deuxième scénario, nous pourrions décider que, sur la base de tout ce que nous avons vu, il n'y a aucun motif raisonnable de croire qu'il y a eu non-respect de la loi ou du code. Troisièmement, nous appuyant sur les renseignements recueillis, nous décidons qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'une enquête devrait être lancée. Cela s'inscrit toujours dans la prescription de deux ans, alors une recommandation de renvoi à la GRC pour examen plus poussé serait faite au directeur des lobbyistes. Dans le quatrième scénario, nous établissons que nous disposons bel et bien de suffisamment de renseignements pour lancer une enquête aux termes du Code de déontologie. Si le directeur détermine qu'il y a suffisamment de preuves pour entreprendre une enquête aux termes du Code de déontologie, alors l'on recueillera dans le cadre d'une telle enquête les compléments d'information requis. Il s'agirait d'interviewer des témoins, de déposer des demandes formelles de renseignements, y compris assignations à témoigner, et d'obtenir les documents requis pour être en mesure d'en arriver à une conclusion. Nous préparerions alors un rapport d'enquête et le soumettrions au directeur des lobbyistes. La loi exige que la personne visée par l'enquête ait une possibilité raisonnable de présenter sa version des choses. Le directeur des lobbyistes rend alors une décision finale et un rapport est déposé auprès du Parlement.

**M. Nelson :** Merci, madame Shepherd. La plus importante amélioration à tout ce processus est qu'à l'étape préenquête de l'établissement des faits, je n'ai aucune capacité d'exiger quoi que ce soit. Comme l'a souligné le sénateur Campbell tout à l'heure, si je demande des renseignements à un client, au client d'un lobbyiste ou au lobbyiste lui-même, je ne dispose d'aucun moyen de contraindre ceux-ci à m'en fournir. Si je dis, « J'aimerais copie du contrat que vous avez utilisé de façon à déterminer si vous avez entrepris d'organiser des réunions », ils peuvent très bien dire, « Non, merci. Je ne ferai pas cela », et le cas s'est déjà présenté.

L'amélioration la plus importante apportée par le projet de loi C-2 est donc l'élargissement des pouvoirs d'enquête présentement prévus pour tout type d'enquête aux termes du Code de déontologie. Au lieu de compter sur la bonne volonté des gens alors que nous essayons de boucler le triangle — c'est-à-dire de discuter avec le client, le titulaire de charge publique et le lobbyiste — nous pouvons contraindre les gens à nous fournir des documents, les assigner à comparaître, et ainsi de suite. S'il me faut transmettre une affaire à la GRC, j'aurai au moins un dossier sérieux, au lieu qu'on me dise, « Il serait bon que nous disposions de preuves supplémentaires. Pourriez-vous s'il vous plaît essayer d'obtenir davantage de renseignements? ». Eh bien, non, je ne le peux pas. Merci de cette question. Elle est fort importante.



**Senator Stratton:** If you turn documentation over to the RCMP and there is evidence there but not sufficient evidence, can the RCMP not ask that lobbyist for that information?

**Mr. Nelson:** The RCMP has their own rules as to at what point they can ask a judge to issue a subpoena. The other part is convincing them that it is important enough, because they have many other matters on their minds. There is also the two-year limitation currently in the act, which is extended — and this change is a big improvement under Bill C-2 — by which time, if I have gone through all my attempts to obtain information and then hand something to them, the clock is ticking seriously on a two-year limitation.

**Senator Zimmer:** Thank you for your presentation. My question concerns the act itself and empirical evidence. Is it correct that, to date, no charges have been laid for contraventions of the Lobbyists Registration Act?

**Mr. Nelson:** You are correct, senator.

**Senator Zimmer:** In light of this fact, it has been suggested that current legislation cannot be enforced adequately. Are you aware of the experiences in any other countries in trying to enforce the legislation?

**Mr. Nelson:** I cannot be factual today. I can send the committee as much information as I have on the enforcement part of that. I can tell you about it within Canada, though. Other jurisdictions in Canada, as you know, have this type of legislation. Five provinces have this legislation: British Columbia, Ontario, Nova Scotia, Quebec and Newfoundland and Labrador, which is most recent. The only jurisdiction — and it only happened this year — which has ever managed to convict anyone for anything under any of these acts is Quebec. My colleague André Côté, the Lobbyists Commissioner, announced earlier this year that he had convicted a lobbyist under the Quebec act.

Some of the commentary around the difficulty or the inabilities of enforcing the act had to do with pre-2003 amendments, where “communication” was defined as “communication with a public office-holder.” The way the RCMP and those trying to enforce the act thought at the time was that the standard of proof required to convict someone under that portion of the act, fine them or give them a jail term was the proof standard.

**The Chairman:** It is the criminal standard of proof beyond a reasonable doubt, is it not?

**Mr. Nelson:** Yes, and proving that someone had the intent to influence was difficult — so much so that it was taken out of the act. The act has its own challenges, but it certainly makes it easier to prove that, “You did communicate with him. There is an email here. We are not talking about why you did it, or your intent. It is here.”

**Le sénateur Stratton :** Si vous cédez des documents à la GRC et qu'il y a des preuves mais que celles-ci ne sont pas suffisantes, la GRC ne peut-elle pas demander au lobbyiste de lui fournir ces renseignements?

**M. Nelson :** La GRC a ses propres règles quant au stade auquel elle peut demander à un juge de décerner un subpoena. L'autre aspect est qu'il faut la convaincre que l'affaire est suffisamment importante, car elle a toujours beaucoup d'autres dossiers dans son assiette. Il y a également la limite temporelle de deux ans qui est inscrite dans la loi actuelle et qui va être prolongée — et ce changement apporté par le projet de loi C-2 est une grosse amélioration —, car une fois le délai écoulé, si j'ai épuisé toutes mes tentatives d'obtenir des renseignements pour les lui transmettre, le compteur continue sérieusement de tourner avec une limite de deux ans.

**Le sénateur Zimmer :** Merci de votre exposé. Ma question porte sur la loi elle-même et les preuves empiriques. Serait-il juste de dire qu'à ce jour aucune accusation d'infraction à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes n'a été portée?

**M. Nelson :** Vous avez raison, sénateur.

**Le sénateur Zimmer :** Cela étant, il a été dit que l'actuelle loi ne peut pas être appliquée comme il se doit. Êtes-vous au courant de l'expérience vécue par d'autres pays en la matière?

**M. Nelson :** Je ne peux pas vous répondre là-dessus aujourd'hui. Je pourrais envoyer au comité tous les renseignements dont je dispose au sujet de l'aspect application. Je peux cependant vous renseigner sur la situation telle qu'elle existe au Canada. Comme vous le savez, certaines régions du pays ont des lois semblables. C'est le cas de cinq provinces : la Colombie-Britannique, l'Ontario, la Nouvelle-Écosse, le Québec et Terre-Neuve et le Labrador, le plus récent ajout à la liste. La seule province qui soit jamais parvenue — et cela s'est produit tout juste cette année — à condamner quelqu'un en vertu d'une de ces lois est le Québec. Mon collègue André Côté, le commissaire aux lobbyistes, a annoncé plus tôt cette année qu'il avait condamné un lobbyiste en vertu de la loi québécoise.

Certains des commentaires au sujet de la difficulté ou de l'impossibilité d'appliquer la loi portaient sur les amendements pré-2003, où « communication » était définie comme étant « la communication avec un titulaire de charge publique ». La GRC et ceux qui s'efforçaient d'appliquer la loi pensaient à l'époque que la norme de preuve nécessaire pour condamner quelqu'un en vertu de cette partie de la loi, pour imposer une amende ou une peine de prison, était la norme de preuve.

**Le président :** C'est la norme de preuve pénale, au-delà de tout doute raisonnable, n'est-ce pas?

**M. Nelson :** Oui, et prouver qu'une personne avait l'intention d'influencer était chose difficile — à un point tel que cela a été enlevé de la loi. La loi présente ses propres défis, mais elle rend certainement plus facile de prouver que « Vous avez communiqué avec lui. Il y a ici un courriel. Nous ne parlons pas de vos motifs, de votre intention. La preuve est là ».

There has been a lot of improvement with the 2003 act that was implemented in 2005 along those lines.

**Senator Zimmer:** I understand your office is investigating some breaches of the Lobbyists' Code of Conduct for some time. Can you comment on the status of these investigations and the report that might be forthcoming to Parliament?

**Mr. Nelson:** There are 10; I initiated 8. As senators might know, in the 10 or so years that the code of conduct has been part of the Lobbyists Registration Act, there have never been any investigations tabled, and never any investigations tabled before the House.

We have 10 underway. Of those, four are at the process that Ms. Shepherd described, where the lobbyists have been given an opportunity to prepare a response. Four of the cases are for one lobbyist in four individual cases. That response is required within days from now. Following that, I dearly hope to have those reports in front of both Houses of Parliament as quickly as possible. I will then be able to stop saying that there is no evidence that there are consequences for this act, which has been interpreted in front of this committee as saying that there is no enforcement of the act, which is not what I said and not what I believe. I do not believe, as you have said, that there are no consequences. I would like to table four shortly in front of this house and the other House.

**Senator Zimmer:** That comes back to my earlier question, which you could answer.

**Mr. Nelson:** Yes.

**Senator Zimmer:** You indicate that you support the addition of a mandate to develop and implement educational programs. Thus far, what has your office done to educate the public office-holders of the registration and conduct obligations of lobbyists? What have been the limitations of those efforts?

**Mr. Nelson:** The amount of time we are talking about since I began this full time last October is not a long time.

Last summer, when the new act came into force, I wrote to all deputy ministers and I said, "There is a new act in force. If you would like me to come to your management committee, then I will do so and make a presentation." A number of departments took me up on that, so I have talked to departmental management committees. Generally speaking, it is the deputy minister with their assistant deputy ministers taking this presentation. The feedback from those meetings indicates that it has been extremely useful to them in understanding not the amendments but the act, period. For a short act, as some have commented, it has a lot of twists and turns. We have gone around to departmental management committees. Some departments have actually asked us to make presentations at lower-level

Il y a eu beaucoup d'améliorations en ce sens avec la loi de 2003, qui a été mise en œuvre en 2005.

**Le sénateur Zimmer :** D'après ce que je crois comprendre, cela fait quelque temps déjà que votre bureau enquête sur certaines infractions au Code de déontologie des lobbyistes. Pourriez-vous nous renseigner quant à l'évolution de ces enquêtes et au rapport qui pourrait peut-être venir sous peu au Parlement?

**M. Nelson :** Il y en a dix; j'en ai lancé huit. Comme le savent peut-être les sénateurs, dans les dix années environ écoulées depuis l'intégration du Code de conduite à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, il n'a jamais été déposé une seule enquête et aucune enquête n'a été déposée devant la Chambre.

Nous en avons dix enquêtes en cours. De ces dix, quatre ont été versées au processus qu'a décrit Mme Shepherd, dans le cadre duquel les lobbyistes se voient donner l'occasion de préparer une réponse. Quatre des dossiers concernent un lobbyiste dans quatre affaires différentes. Le délai pour la réception par nous de cette réponse va expirer d'ici quelques jours. Suite à cela, mon espoir sincère est que ces rapports seront déposés le plus rapidement possible auprès des deux Chambres du Parlement. Je pourrai alors arrêter de dire qu'il n'y a aucune preuve de conséquences pour cette loi, qui a été interprétée devant le comité ici réuni comme n'étant pas appliquée, ce que je n'ai pas dit et ce que je ne crois pas. Je ne crois pas, comme vous l'avez dit, qu'il n'y a aucune conséquence. Je compte donc déposer très prochainement quatre rapports devant le Sénat et devant l'autre endroit.

**Le sénateur Zimmer :** Cela me ramène à ma question de tout à l'heure, à laquelle vous pouviez répondre.

**M. Nelson :** Oui.

**Le sénateur Zimmer :** Vous avez indiqué que vous appuyez l'ajout d'un mandat en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de programmes d'éducation. Qu'a fait votre bureau jusqu'ici pour éduquer les titulaires de charge publique au sujet des obligations des lobbyistes en matière d'enregistrement et de conduite? Quelles ont été les limites à ces efforts?

**M. Nelson :** Il ne s'est pas encore écoulé beaucoup de temps depuis que j'ai été nommé à ce poste à temps plein en octobre dernier.

L'été dernier, lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, j'ai écrit à tous les sous-ministres leur disant : « Une nouvelle loi est en vigueur. Si vous aimeriez que je rencontre votre comité de gestion, je le ferai et viendrai vous faire une présentation ». Plusieurs ministères ont accepté mon offre, et c'est ainsi que j'ai rencontré des comités de gestion ministériels. De façon générale, c'était les sous-ministres, accompagnés des sous-ministres adjoints, qui étaient présents pour les exposés. D'après la rétroaction que nous avons reçue, ces rencontres ont été extrêmement utiles pour comprendre non seulement les amendements, mais la loi elle-même. Comme l'ont dit certains, la loi n'est pas volumineuse, mais elle compte beaucoup de méandres. Nous avons fait le tour des comités de gestion



management committees. I have appeared at various conferences. I will appear at one in October, the Public Affairs Association of Canada, to talk about the act.

The main limitation is that there are not many of us, and there is a tremendous absence of knowledge about the current act, let alone the amendments. I need to have leverage. Leverage is, perhaps, the Canada School of Public Service, perhaps the Government Relations Institute of Canada. I need some leverage out there, because there will never be a huge number of us out there. I need clear communication products. One test product is the deck that I circulated. Does that deck help in terms of explaining what can be an arcane act at times? The main limitation right now is that I do not have enough leverage. However, I expect to get some, particularly with the new act.

Earlier, I spoke about going to Treasury Board for money. Treasury Board normally challenges these types of requests. One thing they will ask is, "Is this in your act or not?" They could say, "Mr. Nelson, you are doing volunteer work here," because it says nothing in the act about any requirement for me to do anything of that sort.

Therefore it is a big improvement for me to be able to point to a part in the act and say, "Look, it says I am supposed to do this."

**Senator Fox:** I read the second point in your opening statement where you say that unregistered lobbying can virtually be eliminated if public office-holders refuse to communicate with lobbyists that are not registered properly on the public registry.

Can you expand on that?

**Mr. Nelson:** Yes: Not to be cute in saying this, but it takes two parties to make a lobbying transaction. It takes a lobbyist and it takes someone who is willing to receive the communication. There are two types of enforcement and when I wrote this, I thought of that word "enforcement" again. There is tactical enforcement, operational enforcement, which is what Mr. Ricard-Desjardins and his people do when someone registers and there is not enough information: they say, give us more information. There is that sort of enforcement, but then there is strategic enforcement. Strategic enforcement is making public officer-holders understand that when someone calls who says that they represent a company, or a part of a company, and they would like a meeting or they would like to talk to them, that lobbyist might have obligations that the public office-holder could check on the public registry. I advise these management committees. I talk to them and I was asked this question at a House committee a couple of weeks ago: "What do you advise MPs to do?" The public registry is available 24 hours a day, seven days a week. I advise committees to check the registry to see if lobbyist so-and-so is registered to talk to them or their

ministériels. Certains ministères nous ont même demandé de faire des présentations au comité de gestion de niveau inférieur. J'ai pris la parole lors de nombreuses conférences. Je vais justement cet octobre prononcer un discours devant l'Association des affaires publiques du Canada.

Le principal facteur limitatif est que nous ne sommes pas très nombreux et il existe d'énormes lacunes côté compréhension de la loi, sans même parler des amendements. Il me faut du renfort. Celui-ci pourrait peut-être venir de l'École de la fonction publique du Canada ou de l'Institut de relations gouvernementales du Canada. Il me faut un effet multiplicateur sur le terrain, car nous ne serons jamais très nombreux. Il me faut des produits de communication qui soient clairs. Un produit pilote est le topo que j'ai fait distribuer. Celui-ci réussit-il à expliquer une loi qui est par moments absconse? Le principal facteur de limitation à l'heure actuelle est que je n'ai pas assez d'appui multiplicateur. Je m'attends cependant à en obtenir avec la nouvelle loi.

J'ai parlé plus tôt d'aller voir le Conseil du Trésor pour obtenir de l'argent. En règle générale, le Conseil du Trésor conteste ces genres de demandes. On me demandera par exemple : « Est-ce votre loi ou non? » On pourrait me dire : « Monsieur Nelson, vous faites du bénévolat ici », car la loi ne fait état d'aucune obligation de ma part de faire quoi que ce soit du genre.

C'est pourquoi c'est une grosse amélioration pour moi que de pouvoir indiquer une partie de la loi et dire, « Regardez, le texte dit que je suis censé faire cela ».

**Le sénateur Fox :** J'ai lu le deuxième point que vous soulevez dans votre déclaration liminaire : vous dites que le lobbying non enregistré serait pratiquement éliminé si les titulaires de charge publique refusaient de communiquer avec les lobbyistes dont ils ne peuvent pas vérifier l'enregistrement en bonne et due forme dans le registre public.

Pourriez-vous expliquer un peu cela?

**M. Nelson :** Oui : Ce n'est pas pour faire joli, mais il faut deux parties pour qu'il y ait une transaction de lobbying. Il faut un lobbyiste et il faut une personne prête à recevoir la communication. Il existe deux types d'application et, lorsque j'ai écrit ceci, j'ai de nouveau pensé au terme « application ». Il y a l'application tactique, l'application opérationnelle, ce que fait M. Ricard-Desjardins avec son équipe lorsqu'une personne s'enregistre et qu'il n'y a pas suffisamment de renseignements : ils demandent alors davantage d'information. Il y donc ce genre d'application, mais il y a également l'application stratégique. L'application stratégique c'est veiller à ce que les titulaires de charge publique comprennent que lorsqu'une personne appelle en disant qu'elle représente telle compagnie, ou telle branche de telle compagnie, et qu'elle aimerait avoir une réunion ou une discussion, ce lobbyiste a peut-être des obligations que le titulaire de charge publique pourrait vérifier dans le registre public. Je conseille ces comités de gestion. Je les rencontre et on m'a posé la question que voici il y a quelques semaines devant un comité de la Chambre : « Que conseillez-vous aux députés de faire? » Le registre public est disponible 24 heures par jour,

organization about this subject. If not, they should at least ask the lobbyist why they are not registered and whether they have considered registering.

That is what I mean. There may well be reasons why the person is not registered. If you are not paid to lobby, you do not have to register. If I and the folks on my street lobby the Minister of Veterans Affairs for money for a Veteran's Day event, no one is paying us and we do not need to register. It is lobbying but it is not a register-able event.

I am talking about the ability of public office-holders to know what lobbyists are supposed to do so they can effectively enforce the act in a soft way.

**Senator Fox:** Obviously, one way to close the loop is to have public office-holders disclose who they have met with and verify names against a master list somewhere. Do you have thoughts on that?

**Mr. Nelson:** I do, and there has been debate around this idea. The current bill has come down on a certain set of senior public office-holders where lobbyists would have that obligation. The problem I see with public office-holders registering lobbyists is that the public office-holder is required to have knowledge of whether the person was a volunteer, or whether the organization spends 20 per cent of its time on lobbying, information that is required in this part of the act. There are a lot of "ifs" and "whethers" as to whether someone should be registered or not. If public office-holders record every contact, the registry could become cluttered with alleged lobbying that is not an activity that is register-able under the act.

**Senator Fox:** May I assume that there is an exemption under the access to information legislation that would allow, let us say, senior public office-holders, assistant deputy ministers or directors not to respond to questions asking who have they met with over the past month?

**Mr. Nelson:** I have to bow to someone who knows the Access to Information Act better than I do. As an ADM, I have been asked for my calendar on occasion.

**Senator Fox:** Is that under the Access to Information Act?

**Mr. Nelson:** Yes, through the Access to Information Act.

**Senator Fox:** I know you said you are not the person to ask, but I could ask the manager of the Technology Partnerships Program in the aerospace industry who he received calls from during the past month if I were a newspaper person and then check as to whether these people were registered lobbyists.

sept jours par semaine. Je conseille aux comités de vérifier le registre pour voir si tel lobbyiste est enregistré pour s'entretenir avec eux ou avec leur organisation au sujet de telle ou telle question. Si ce n'est pas le cas, alors ils devraient au moins demander au lobbyiste pourquoi il n'est pas enregistré et s'il a jamais envisagé la chose.

Voilà ce que je veux dire. Il y a peut-être des raisons pour lesquelles la personne n'est pas enregistrée. Si vous n'êtes pas payé pour faire du lobbying, vous n'êtes pas tenu de vous faire enregistrer. Si, avec les gens de ma rue, je fais du lobbying auprès du ministre des Affaires des anciens combattants pour obtenir de l'argent pour un événement pour célébrer le jour des anciens combattants, alors personne ne nous paye et il n'est pas nécessaire que nous nous enregistrons. C'est du lobbying, mais il ne s'agit pas d'une activité enregistrable.

Je veux parler de la capacité des titulaires de charge publique de savoir ce que les lobbyistes sont censés faire, afin qu'ils puissent appliquer en douceur la loi.

**Le sénateur Fox :** Clairement, une façon de boucher le trou serait d'obliger les titulaires de charge publique à divulguer le nom des personnes qu'ils rencontrent et de vérifier les noms sur une liste de contrôle quelque part. Avez-vous des idées là-dessus?

**M. Nelson :** J'en ai, et cette question a déjà fait l'objet de discussions. L'actuelle loi a déjà frappé un certain groupe de titulaires de charge publique de haut rang dans le cas duquel les lobbyistes auraient cette obligation. Le problème que je vois avec l'enregistrement de lobbyistes par les titulaires de charge publique est que ces derniers sont tenus de savoir si la personne était bénévole ou si l'organisation consacre 20 p. 100 de son temps au lobbying, renseignements qui sont requis conformément à cette partie de la loi. Il y a beaucoup de « si » et de « peut-être » quant à la question de savoir si une personne devrait ou non être enregistrée. Si les titulaires de charge publique inscrivent chaque contact, alors le registre pourrait être envahi d'inscriptions d'activités de lobbying alléguées, qui ne sont pas enregistrables en vertu de la loi.

**Le sénateur Fox :** Puis-je supposer qu'il y a une exception en vertu de la Loi sur l'accès à l'information qui autoriserait, mettons, les titulaires de charge publique de haut rang, les sous-ministres ou les directeurs à ne pas répondre lorsqu'on leur demande qui ils ont rencontré au cours du mois écoulé?

**M. Nelson :** Il me faudrait ici m'incliner devant votre connaissance supérieure de la Loi sur l'accès à l'information. En ma qualité de SMA, l'on m'a à l'occasion demandé mon agenda.

**Le sénateur Fox :** En vertu de la Loi sur l'accès à l'information?

**M. Nelson :** Oui, en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

**Le sénateur Fox :** Je sais que vous avez dit que ce n'est pas à vous qu'il faut poser la question, mais si j'étais un journaliste, je pourrais demander au gestionnaire du Programme de partenariats technologiques dans l'industrie aérospatiale de qui il a reçu des appels au cours du dernier mois, puis vérifier si ces personnes sont des lobbyistes enregistrés.



**Mr. Nelson:** Yes, that is my understanding. With respect to Bill C-2 and what is currently called the contact registry, although public office-holders are not required to keep a record of the registered lobbyists they talk to, it would certainly be wise. I would give senior public office-holders that type of advice — to keep some kind of record because they could be asked to verify that information. If they are not in a position to verify the information, then they are into the type of trouble that Senator Campbell talked about earlier. Even though it is not explicit in the bill, a practice that will emerge is much better record-keeping by senior public office-holders about who they have met with in case someone comes knocking.

**Senator Fox:** As far as people who are part of lobbying organizations in Ottawa, or people who are part of organizations who lobby the federal government, their names are probably well known in 90 per cent of the cases. I assume that in 90 per cent of the cases the senior officials are aware of the name of the individual. I am more familiar with the tier one, tier two type of definition, which I gather has disappeared from the act, probably many years ago. If I get away from the professional lobbyists and go into the so-called tier two lobbyists working for a corporation, I think 100 per cent of them are known to the senior officials they deal with. For instance, if I call up the assistant deputy minister in the telecommunications industry, as I once did in my past, and I was registered so that is was all right, he obviously knew me. If I identify myself as, let us say, a senior official from such and such a telecom company, the assistant deputy minister knew obviously that I was someone from that industry. What is the extent of the dealings that I can have with that person? People call them on a daily basis. People call and push the envelope to know in which direction the department is moving in terms of recommendations to the government and interpretation of existing regulations or statutes. As a matter of fact, I cannot think of any reason to call a senior person in the government unless you want to know something other than whether the calendar year ends on December 31.

**Mr. Nelson:** The act does not restrict what you can talk to public office-holders about. It says only if you talk to them about certain types of things you must register. With respect to types of lobbyists, tier one and tier two are still part of the knowledge of many of us, but the way the act works now is that consultant lobbyists are the people you hire to do something for you, and then there are two types of in-house lobbyists. There are in-house lobbyists for corporations. For instance, I pulled out a couple of registrations before I came over. Shell Canada is registered as an in-house organization and they have 42 lobbyists on their registry who communicate with the government.

**The Chairman:** Are they employees of Shell?

**M. Nelson :** Oui, c'est mon interprétation. En ce qui concerne le projet de loi C-2 et ce que l'on appelle à l'heure actuelle le registre des communications, bien que les titulaires de charge publique ne soient pas tenus de garder un registre des lobbyistes enregistrés avec lesquels ils s'entretiennent, ce serait sage. C'est le genre de conseil que je donnerais aux titulaires de charge publique de haut rang — qu'ils gardent un genre de registre, car ils pourraient se voir demander de vérifier ces renseignements. S'ils ne sont pas en mesure de les vérifier, alors ils se trouveront confrontés au genre de difficultés dont a parlé le sénateur Campbell tout à l'heure. Même si cela n'est pas explicite dans le projet de loi, il s'instaurera une pratique de meilleure tenue de registre par les titulaires de charge publique de haut rang quant aux personnes qu'ils ont rencontrées, ce en prévision de la visite de quelqu'un qui vient aux renseignements.

**Le sénateur Fox :** Dans le cas de membres d'organisations de lobbying à Ottawa, ou de membres d'organisations qui font du lobbying auprès du gouvernement fédéral, leurs noms sont sans doute bien connus dans 90 p. 100 des cas. J'imagine que dans 90 p. 100 des cas, les hauts fonctionnaires connaissent le nom de la personne. Je connais mieux la définition du genre palier un ou palier deux, qui, si j'ai bien compris, a disparu de la loi, il y a sans doute de nombreuses années de cela. Si je laisse pour le moment de côté les lobbyistes professionnels pour parler des soi-disant lobbyistes du palier deux œuvrant pour une société, je pense que 100 p. 100 d'entre eux sont connus des cadres supérieurs avec lesquels ils traitent. Par exemple, si j'appelais le sous-ministre adjoint dans l'industrie des télécommunications, comme je l'ai fait dans une vie antérieure, et si j'étais enregistré, pour que tout soit bien en règle, il était clair qu'il me connaissait. Si je m'identifiais comme étant un cadre supérieur de telle ou telle boîte de télécommunications, le sous-ministre adjoint savait très bien que j'étais quelqu'un de cette industrie. Quel genre de relations puis-je avoir avec cette personne? Il y a des gens qui les appellent tous les jours. Les gens appellent et insistent pour savoir dans quelle direction va aller le ministère en matière de recommandations au gouvernement et d'interprétation des règlements ou textes de loi existants. D'ailleurs, il me semble que la seule raison pour laquelle on appellerait un cadre supérieur au gouvernement serait parce qu'on veut savoir autre chose que le fait que l'année civile se termine le 31 décembre.

**M. Nelson :** La loi ne limite pas les sujets dont vous pouvez vous entretenir avec des titulaires de charge publique. Elle dit simplement que si vous discutez avec eux de certaines choses, il vous faut être enregistré. Pour ce qui est des catégories de lobbyistes, les paliers un et deux sont toujours présents dans l'esprit de nombre d'entre nous, mais dans le contexte de l'application actuelle de la loi, les lobbyistes-conseils sont les personnes que vous recrutez pour faire quelque chose pour vous, puis il y a deux types de lobbyistes-maison. Il y a des lobbyistes salariés qui sont des entreprises. Par exemple, j'ai sorti quelques enregistrements avant de venir. Shell Canada est enregistrée comme lobbyiste salarié et compte dans le registre 42 lobbyistes qui communiquent avec le gouvernement.

**Le président :** S'agit-il d'employés de Shell?



**Mr. Nelson:** Yes, they are employees, and various rules trigger the requirement for certain ones to be on the registry. Once the company as a whole reaches more than 20 per cent of the time of one person — one day a week is one way to think about that — then the senior officer in that corporation is required to register any senior person in the organization or any officer-level people — not the direct reports but the officers in the organization — who spends more than 20 per cent of their time lobbying. It is one of these rules that takes a while to get your head around.

That is one regime for lobbyists of in-house organizations. Then there is a third group of lobbyists of in-house organizations in which universities, Canadian medical associations and that sort of organization are captured. It is terribly important to understand the breadth of what the act captures. In applying a new rule to the act, perhaps this new rule is because of consultant lobbyists, but there is a good chance it will capture someone who works as a researcher at Dalhousie University.

**Senator Fox:** In that context, how would I, as a senior officer of a corporation that is active in some field of manufacturing or industry, call up the Department of Industry and tell them, “You do not really know what you are doing. You are killing us up here. Unless you do the following, we are dead in the next six months?” To my mind, that activity is lobbying and that individual, whether the individual knows it or not, ought to register within a certain period of time as a lobbyist. The ultimate question is, to what extent can you still communicate with your government? People do not like to be called lobbyists. Really, they are acting in the interests of their company or their shareholders, and suddenly they are — I should not use the word — “tarred” by the word “lobbyist,” but to a certain extent they are, by the press. To what extent can they do that without registering?

**Mr. Nelson:** In the case you talk about, where a person is part of a for-profit organization, if that person is the only person in the entire place doing what you are talking about, and if they are not doing it for more than a day a week, including preparation time for writing documents to send, they do not have to register. The threshold currently is 20 per cent of their time. However, if a whole bunch of people in that organization is doing it and it equates to more than 20 per cent of the person’s time, that is different.

**Senator Fox:** Building on that, it is evident from your answer that if I, as a senior executive, have a real problem, I should cast aside the people who spend more than 20 per cent of their time lobbying within the corporation and deal with the government directly, because then I do not have to disclose that I have met with the deputy minister or the assistant deputy minister.

**Mr. Nelson:** If there is enough lobbying to trigger the need for the entire organization to register, if you are in that senior group, any amount of time, even one phone call, is enough to require you to register. I would say that the reason this was not there when this bill was drafted is that a phone call from the CEO for five

**M. Nelson :** Oui, ce sont des employés, et il y a différentes règles qui déclenchent l’exigence que certains d’entre eux soient inscrits au registre. Dès lors que l’entreprise dans son entier dépasse le seuil de 20 p. 100 du temps d’une personne — un jour par semaine, pour être pratique — alors le cadre dirigeant de l’entreprise est tenu de faire enregistrer tout cadre — et on ne parle pas ici des subalternes directs mais des cadres de la boîte — qui consacre plus de 20 p. 100 de son temps à faire du lobbying. C’est là l’une des règles qu’il faut du temps pour bien comprendre.

Il existe un régime pour les lobbyists salariés de personnes morales. Puis il y a un troisième groupe de lobbyists salariés renfermant universités, associations médicales et autres. Il est extrêmement important de comprendre l’envergure de l’application de la loi. En intégrant une nouvelle règle à la loi, même si elle est là du fait de lobbyists-conseils, il y a de bonnes chances qu’elle englobe également la personne qui travaille comme chercheur à l’Université Dalhousie.

**Le sénateur Fox :** Dans ce contexte, si j’étais cadre dirigeant d’une entreprise active dans le secteur manufacturier ou une autre industrie, comment ferais-je pour appeler le ministère de l’Industrie pour lui dire : « Vous ne savez vraiment pas ce que vous faites. Vous êtes en train de nous tuer ici. À moins que vous ne fassiez x ou y, nous ne serons plus là dans six mois »? À mon sens, cette activité constituerait du lobbying et cette personne, qu’elle le sache ou non, aurait à se faire enregistrer en tant que lobbyiste dans un laps de temps donné. La vraie question en bout de ligne est la suivante : dans quelle mesure peut-on continuer de communiquer avec son gouvernement? Les gens n’aiment pas se faire appeler lobbyists. En fait, ils agissent dans l’intérêt de leur entreprise ou de leurs actionnaires, et tout d’un coup la presse leur impose l’appellation « lobbyiste », mais c’est ce qu’ils sont dans une certaine mesure. Dans quelle mesure peuvent-ils faire ce qu’ils font sans s’enregistrer?

**M. Nelson :** Dans le cas que vous venez d’évoquer, si la personne fait partie d’une organisation à but lucratif, si elle est seule dans la boîte à faire ce dont vous parlez, et si elle s’adonne à cette activité pendant plus d’un jour par semaine, y compris le temps de préparation et de rédaction de documents à envoyer, alors il lui faut se faire enregistrer. Le seuil est en ce moment 20 p. 100 de son temps. Cependant, si tout un groupe de personnes dans l’organisation font ce genre de choses et que cela représente plus de 20 p. 100 du temps de la personne, alors c’est différent.

**Le sénateur Fox :** Il ressort clairement de votre réponse que si, en ma capacité de cadre dirigeant, j’ai un vrai problème, je devrais écarter les gens qui consacrent plus de 20 p. 100 de leur temps à faire du lobbying au sein de la boîte et traiter directement avec le gouvernement car je n’aurai alors pas à divulguer le fait que j’ai rencontré le sous-ministre ou le sous-ministre adjoint.

**M. Nelson :** S’il se fait suffisamment de lobbying pour qu’il faille enregistrer l’organisation tout entière, si vous faites partie de cette tranche supérieure, un coup de fil, quel que soit le temps que cela occupe, suffirait pour qu’il vous faille vous enregistrer. Je dirais que si cela n’a pas figuré dans le projet de loi lors de son



minutes probably has a lot more impact than all the directors of communication and government relations calling the deputy minister for two weeks. I think that is why that twist was put in.

**Senator Fox:** Shifting grounds completely, my last question is about the cooling off period. My understanding is that the five-year, cooling off period applies to Order-in-Council appointments. Is that correct?

**Mr. Nelson:** It applies to those who are defined as senior public office-holders. We better get out the act. The definition of senior public office-holder is new. This new group of people has been created, because right now we are all public office-holders. Bill C-2 creates a new subgroup called senior public office-holders. Is there a simple answer to that?

**Mr. Bergen:** I think there is a simple answer. The definition of senior public office-holder is in clause 67 of the bill and includes ministers of the Crown; ministers of state; any person employed in the minister or minister of state's office, as well as a public servant in a department as defined in the Financial Administration Act who is the deputy minister; the chief executive officer or some such equivalent; and an associate deputy minister or an assistant deputy minister, or in a position of comparable rank, because in some organizations you may have that rank but not actually have that title. Then, there is another category of individuals who may be designated by a regulation.

**Mr. Nelson:** Trying to answer the question, some of the people just named are Governor-in-council, GIC, appointments.

**Mr. Bergen:** Exactly.

**Mr. Nelson:** At least some of that group are GICs. Although the act is not explicit that GICs are in, some people who are GICs are named in the bill.

**Senator Fox:** My concern or interest is whether people who hold positions at the moment as commissioners of the CRTC, the Canadian Pension Plan Investment Board or the Canadian Transportation Agency are covered by this section.

**Mr. Nelson:** It depends how they are nominated right now. I would say GICs are in as public office-holders.

**Senator Fox:** Is it clear enough so that sitting members of these boards know whether they will be affected by this? At the moment, my understanding is that if I am in an agency, I am a little better than others at the CRTC. There is a cooling off period at the moment, but I am not sure if that period is one year or two years. Do you know?

élaboration c'est qu'un coup de fil de cinq minutes du PDG a sans doute un bien plus grand impact que le bombardement pendant deux semaines du sous-ministre par tous les directeurs des communications et des relations gouvernementales. Je pense que c'est sans doute là la raison pour laquelle il y a eu cet ajout.

**Le sénateur Fox :** Passant maintenant à quelque chose de tout à fait différent, ma dernière question concerne la période de restriction. D'après ce que je comprends, il y a une période de refroidissement de cinq ans applicable aux personnes nommées par décret en conseil. Est-ce bien le cas?

**M. Nelson :** Cela s'applique à ceux et celles qui sont définis comme étant des titulaires de charge publique de haut rang. Nous ferions mieux de regarder le texte. La définition de titulaire de charge publique de haut rang est nouvelle. Ce nouveau groupe de personnes a été créé car à l'heure actuelle nous sommes tous des titulaires de charge publique. Le projet de loi C-2 crée un nouveau sous-groupe appelé titulaires de charge publique de haut rang. Y a-t-il une réponse simple à cela?

**M. Bergen :** Je pense qu'il y a une réponse simple. La définition de titulaire de charge publique de haut rang se trouve à l'article 67 du projet de loi et englobe les ministres et ministres d'État, les membres du personnel d'un cabinet de ministre, ainsi que les personnes qui occupent au sein d'un ministère, au sens de la Loi sur la gestion des finances publiques, un poste de sous-ministre, de premier dirigeant ou un poste de rang équivalent ou un poste de sous-ministre délégué, de sous-ministre adjoint ou un poste de rang équivalent, car dans certaines organisations, le poste peut correspondre à ce rang mais ne pas porter le même titre. Puis il y a une autre catégorie, celle des personnes occupant des postes désignés par règlement.

**M. Nelson :** Pour répondre à la question, certaines des personnes dont vous venez de parler sont nommées par décret en conseil.

**M. Bergen :** Exactement.

**M. Nelson :** Au moins certains membres de ce groupe sont nommés par décret en conseil. Même si la loi ne stipule pas explicitement que les personnes nommées par décret en conseil sont visées, certaines personnes qui sont nommées par décret en conseil sont nommées dans le projet de loi.

**Le sénateur Fox :** Ce que j'aimerais savoir c'est si les personnes qui occupent présentement des postes de commissaire au CRTC, à l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada ou à l'Office des transports du Canada sont couvertes par cet article.

**M. Nelson :** Tout dépend de la façon dont ces personnes sont en ce moment nommées. Je dirais que les personnes nommées à des postes par décret en conseil doivent, au sens de la loi, figurer dans la catégorie des titulaires de charge publique.

**Le sénateur Fox :** La loi est-elle suffisamment claire pour que les personnes siégeant à ces offices sachent si elles seront ou non touchées? En ce moment, d'après ce que je comprends, si je travaille dans un office, ma situation est meilleure que celle de personnes au CRTC. Il y a en ce moment une période de restriction, mais j'ignore si elle est d'un an ou de deux ans. Le savez-vous?

**Mr. Nelson:** For now, under the Conflict of Interest and Post-Employment Code, there are different amounts of years depending.

**Mr. Bergen:** Some may be five years even now.

**Mr. Nelson:** The lobbying prohibition is five years currently for public office-holders under the code that came into effect in 2006.

**Senator Fox:** That prohibition applies to all people who have these positions at the moment?

**Mr. Nelson:** I think the best answer to your question, senator, is that I do not think the current act or Bill C-2 are clear enough. Part of the education mandate of the commissioner of lobbying is to ensure that senior public office-holders know who they are, for two reasons. First, they need to know who they are for the cooling off period, and second, lobbyists need to know who they are so that, when they communicate with them as public office-holders, they know what they need to do.

**Senator Fox:** I was thinking in terms of the holder of that position at the moment. It is important that they know whether this is a change. From my understanding at the moment, it is either one year or two years for a CRTC commissioner. If, in the future, they are barred from dealing with the industry they regulated for five years, it is important for them to know it now, as I think some of them would want to reorganize their careers almost immediately before this provision is brought in.

**Mr. Nelson:** I agree with you 100 per cent. It is critical that this new group of people called senior public office-holders — that lobbyists have obligations towards, and who have personal obligations with respect to their post-employment — know who they are and that the public knows who they are. I agree 100 per cent.

**The Chairman:** In Senator Fox's second to last question, he raised an interesting issue about commercially sensitive information. I will come back to that question, but first I want to go to Senator Andreychuk who has been waiting a long time.

**Senator Andreychuk:** Mr. Nelson, welcome, and thank you for your explanations. I want to follow up on a few points you made. You are in favour of Bill C-2, as I understand it, because you think it will give you more leverage for investigations, to put it in layman's terms?

**Mr. Nelson:** I was trying to be as clinical as I could. Some parts of Bill C-2 are incredibly helpful for problems I have right now. One of those is, in terms of leverage, the explicit education mandate, because it gives me explicit duty to make

**M. Nelson :** En ce moment, en vertu du Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat, le nombre d'années varie selon le cas.

**M. Bergen :** Dans le cas de certaines personnes, la période de restriction peut encore maintenant être de cinq ans.

**M. Nelson :** En vertu du code qui est entré en vigueur en 2006, l'interdiction de faire du lobbying est en place pendant cinq ans pour les titulaires de charge publique.

**Le sénateur Fox :** Cette interdiction s'applique-t-elle à toutes les personnes qui occupent ce genre de poste en ce moment?

**M. Nelson :** Sénateur, je pense que la meilleure réponse que je peux donner à votre question est que je ne pense pas que la loi actuelle ou que le projet de loi C-2 soient suffisamment clairs. Une partie du mandat du commissaire au lobbying en matière d'éducation est de veiller à ce que les titulaires de charge publique de haut rang sachent qui ils sont, et ce pour deux raisons. Premièrement il leur faut savoir qui ils sont pour la période de restriction et, deuxièmement, les lobbyistes doivent savoir qui ils sont de telle sorte que lorsqu'ils communiquent avec eux en leur qualité de titulaires de charge publique, ils sachent ce qu'ils ont à faire.

**Le sénateur Fox :** Je songeais pour le moment au titulaire de ce poste. Il est important qu'il sache si ceci constitue un changement. D'après ce que je comprends, c'est ou un an ou deux ans pour un commissaire du CRTC. Si, à l'avenir, ces personnes sont interdites de traiter avec l'industrie qu'elles ont réglementée pendant cinq ans, alors il est important qu'elles le sachent maintenant, car je pense que certaines d'entre elles voudraient tout de suite réorganiser leur carrière, avant l'entrée en vigueur de cette disposition.

**M. Nelson :** Je suis d'accord avec vous à 100 p. 100. Il est essentiel que ce nouveau groupe de personnes appelées titulaires de charge publique de haut rang — envers lesquelles les lobbyistes ont des obligations, et qui ont des obligations personnelles en matière d'après-mandat — sachent qui elles sont, et que le public le sache également. Je suis d'accord à 100 p. 100.

**Le président :** Dans son avant-dernière question, le sénateur Fox a soulevé un élément important au sujet de renseignements qui sont sensibles sur le plan commercial. J'aimerais revenir sur cette question, mais je vais auparavant donner la parole au sénateur Andreychuk, qui attend depuis longtemps.

**Le sénateur Andreychuk :** Bienvenue, monsieur Nelson, et merci de vos explications. J'aimerais revenir sur certains des points que vous avez soulevés. Vous êtes en faveur du projet de loi C-2, si j'ai bien compris, car vous pensez que cela vous accordera davantage d'appui aux fins d'enquêtes, pour employer des termes que le profane comprendra, n'est-ce pas?

**M. Nelson :** Je m'efforçais d'être aussi objectif que possible. Certaines parties du projet de loi C-2 seront incroyablement utiles face à certains problèmes que je vis à l'heure actuelle. Sur le plan appui multiplicateur, l'une d'entre elles est celle concernant le



sure that public office-holders know what the obligations of lobbyists are. That duty effectively multiplies my presence, if you will, not in any egotistical sense, but it multiplies the number of people who know what lobbyists are supposed to do. The investigations part of that mandate is terribly important because, right now, if I am not conducting an investigation under the code of conduct, if I am only looking into something, then I must count on volunteer compliance, which does not do the trick some of the time.

**Senator Andreychuk:** Those two things are basically the essence of your work.

**Mr. Nelson:** There are three elements to the work: maintaining a registry; communicating with those who use the registry and with those who are in the sphere of the lobbying activity; and enforcing. The simplistic way I look at the work is that there are three strategic elements to this job.

**Senator Andreychuk:** When the previous act came into being, was money allocated for education, for training and for disseminating information to the public about the act?

**Mr. Nelson:** No, is the simple answer.

**Senator Andreychuk:** I am shocked to hear that. Having sat for many years on this committee, any time there is a new initiative — particularly when it affects people's rights and responsibilities and there are consequences — government has always come forward to say there will be pre-training; for example, when we put in the Youth Criminal Justice Act. Good policy practices mean that you set aside something for training people who are affected or who administer the initiative, and for disseminating information to the public. This money was not allocated, you are saying. It is incredible.

**Mr. Nelson:** If one reflects on the environment at the time, it is possible that lobbying, and the requirement for public office-holders to know the obligations of lobbyists, was not seen to be as important as other things. The environment created by the Gomery commission and by some of the events of the last couple of years has brought lobbying, and everything to do with lobbying activity, and the Office of the Registrar into a different place, which we think is important in terms of accountability.

In the sense that events have their time and policies have their time in the public domain, the light is on lobbying and has been for the last couple of years. To look at events positively, they have enabled a function that was being done, when I took it over, literally by one person. There were a couple of people at most in the Office of the Ethics Counsellor. Now it is an office of 20 people with a director of investigations, and with investigations under way. To the extent that perhaps

mandat explicite en matière d'éducation, car cela me charge explicitement de veiller à ce que les titulaires de charge publique sachent quelles sont les obligations des lobbyists. Cette responsabilité démultiplie en définitive ma présence, si vous voulez, non pas pour nourrir quelque penchant égotiste, mais en multipliant le nombre de personnes qui savent ce que sont censés faire les lobbyists. La partie enquête de ce mandat est extrêmement importante car à l'heure actuelle, si je ne mène pas une enquête en vertu du Code de déontologie, si je ne fais que me renseigner au sujet de quelque chose, alors je dois compter sur la collaboration bénévole des gens, ce qui, à l'occasion, ne suffit pas.

**Le sénateur Andreychuk :** Ce sont ces deux éléments qui constituent le gros de votre travail.

**M. Nelson :** Il y a trois éléments à mon travail : le maintien d'un registre; la communication avec ceux qui utilisent le registre et ceux qui s'inscrivent dans la sphère de l'activité de lobbying; et l'application. Selon ma façon simpliste d'envisager mon travail, il se partage entre trois éléments stratégiques.

**Le sénateur Andreychuk :** Lorsqu'est entrée en vigueur la loi antérieure, y avait-il des fonds alloués pour l'éducation, la formation et la diffusion au public de renseignements au sujet de la loi?

**M. Nelson :** La réponse simple est non.

**Le sénateur Andreychuk :** Je suis choquée d'entendre cela. Je siége depuis de nombreuses années à ce comité, et chaque fois qu'il y a eu une nouvelle initiative — surtout lorsqu'elle allait avoir une incidence sur les droits et responsabilités des gens et qu'il y aurait des conséquences —, le gouvernement a toujours annoncé qu'il y aurait de la formation préalable. C'est ce qui s'est passé dans le cas, par exemple, de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Si vous avez de bonnes pratiques en matière de politique, vous mettez quelque chose de côté pour la formation des personnes qui sont touchées ou qui administreront l'initiative, et pour diffuser des renseignements au public. Vous êtes en train de dire que cet argent n'a pas été alloué. Cela est incroyable.

**M. Nelson :** Si l'on songe à l'environnement à l'époque, il est possible que le lobbying, et que l'exigence que les titulaires de charge publique connaissent les obligations des lobbyists, n'étaient pas perçus comme étant aussi importants que d'autres aspects. L'environnement créé par la Commission Gomery et par certains des événements survenus au cours des dernières années a inscrit à un autre endroit le lobbying, tout ce qui a trait à l'activité de lobbying ainsi que le Bureau du directeur des lobbyists, et nous pensons que cela est important sur le plan responsabilité.

Dans le sens où les événements durent le temps qu'ils durent et où les politiques durent le temps qu'elles durent dans le domaine public, les projecteurs sont braqués sur le lobbying, et ce depuis un ou deux ans. Si l'on envisage les événements de façon positive, ceux-ci ont donné du poids à une fonction qui, lorsque je suis arrivé en poste, était littéralement accomplie par une seule personne. Il y avait au maximum deux personnes au bureau du conseiller en éthique. Aujourd'hui, le bureau compte une

we have caught the wind in our sails and moved into a place that in public policy is more appropriate for this time, things are working as they should be.

**Senator Andreychuk:** I do not know if you can answer this. You say you have 10 cases ongoing, four with one person or company — I do not know which — but one entity.

**Mr. Nelson:** Yes.

**Senator Andreychuk:** It is not for us to know your investigation fully, but there has been some delay in responses, I gather — or is it the whole mechanism of how you go about the investigation? If Bill C-2 was in place as it is contemplated now, would it have facilitated these cases that are ongoing? Can you answer that?

**Mr. Nelson:** My inability to answer is not because of the act. It is more a question of time. The investigations and the powers of investigation under the Lobbyists' Code of Conduct, these 10 investigations, are not changed by Bill C-2.

The delay between the time I initiated them, which was last November, and finally being in a position to say that I hope to bring them forward very soon has been that this was caused by the fact that this is the first time in 10 years that an investigation had taken place. The investigation involves everything from what does an investigation report look like to what are the rights in terms of the protection of personal information of people who were perhaps not the lobbyists but were involved. How do you protect personal information, and how do you make sure that the first time you table one of these reports, it is not immediately overturned by judicial review? Developing that methodology has taken time. As I mentioned earlier, starting from ground zero in terms of staff, I had to hire investigators because I did not have any. That was somewhat of a slowdown.

My hope is that having developed the methodology for these cases, and having now developed the methodology that Ms. Shepherd described for administrative reviews, the extra punch that Bill C-2 or the proposed federal accountability act gives to that front end, before you conduct an investigation, will be extremely helpful.

One of the great frustrations of this job — not the job per se, but the current act — is the inability to act quickly. It is frustrating for the public; it is frustrating for the lobbyists waiting to see what I come up with; and it is frustrating for Parliament. Moving more quickly is certainly something that the investigative powers in Bill C-2 will help with. Having gotten this whole engine rolling will help as well.

vingtaine de personnes avec un directeur des enquêtes, et des enquêtes sont en cours. Dans la mesure où nous avons peut-être le vent dans nos voiles et occupons ainsi une place dans la politique publique qui est plus adaptée au contexte, les choses fonctionnent comme elles le doivent.

**Le sénateur Andreychuk :** J'ignore si vous pourrez répondre à cette question. Vous dites avoir dix affaires en cours, dont quatre impliquant une seule et même personne ou entreprise — j'ignore ce qu'il en est exactement — mais une seule entité.

**M. Nelson :** Oui.

**Le sénateur Andreychuk :** Il ne nous appartient pas de connaître tout le détail de votre enquête, mais il y a eu certains retards côté réponses, si je comprends bien — ou bien est-ce tout le mécanisme de votre façon de mener enquête? Si le projet de loi dans son libellé actuel était déjà en place, cela aurait-il facilité ces affaires qui sont toujours en cours? Pouvez-vous répondre à cela?

**M. Nelson :** Mon incapacité de répondre à la question n'est pas imputable à la loi. C'est davantage une question de temps. Les enquêtes et les pouvoirs d'enquête en vertu du Code de déontologie des lobbyistes, ces dix enquêtes, ne sont aucunement modifiés par le projet de loi C-2.

Le délai entre le moment où je les ai lancées, soit en novembre dernier, et le moment où j'ai enfin pu dire que j'espère en faire rapport très bientôt est attribuable au fait que c'est la première fois en dix ans qu'une enquête a lieu. L'enquête recouvre le tout, allant de la question de savoir à quoi doit ressembler un rapport d'enquête à celle des droits en matière de protection des renseignements personnels de personnes qui n'étaient peut-être pas les lobbyistes mais qui ont joué un rôle. Comment faire pour protéger les renseignements personnels et pour veiller à ce que la première fois que vous déposez un de ces rapports, ses conclusions ne seront pas tout de suite renversées par un examen judiciaire? L'élaboration de la méthodologie a demandé du temps. Comme je l'ai mentionné plus tôt, j'ai dû commencer à zéro pour me constituer une équipe, et j'ai dû embaucher des enquêteurs car je n'en avais aucun. Cela a quelque peu ralenti les choses.

Mon espoir est qu'ayant élaboré la méthodologie pour ces affaires, et la méthodologie qu'a décrite Mme Shepherd pour les examens administratifs, la force de frappe supplémentaire offerte par le projet de loi ou la loi fédérale sur la responsabilité proposée au point de départ, avant que vous ne lanciez une enquête, sera extrêmement utile.

L'une des grandes frustrations de ce travail — pas le travail lui-même, mais la loi actuelle — est l'incapacité d'agir rapidement. Cela est frustrant pour le public; cela est frustrant pour les lobbyistes qui attendent de voir ce que je vais dire; et cela est frustrant pour le Parlement. Le fait de pouvoir bouger plus rapidement sera certainement une amélioration avec les pouvoirs d'enquête prévus dans le projet de loi C-2. Le fait que toute la machine soit enclenchée sera utile également.



**Senator Andreychuk:** You started your presentation by saying that you are responsible to Parliament but your report is tabled through a minister. You also said you are part of the Public Service Commission.

**Mr. Nelson:** No, the public service. I did work for the Public Service Commission, but that was another job.

**Senator Andreychuk:** All right, but you are a public servant that is subject to the public service rules and mandate.

**Mr. Nelson:** Yes, I am.

**Senator Andreychuk:** A lot has been made of the fact that you go through a minister. If the minister is actually hands-off, I do not find that a difficulty per se. We hear this comment, not only from you but from others, that you should not need to go through ministers, you should go directly to Parliament. I wonder about Parliament's capacity to absorb and understand all the reports before them; and I wonder whether we have done our job and are ready to be proper scrutinizers of all of that.

One area that troubles me is management. While certain parliamentarians gain an expertise — some can come forward and talk about lobbyists, others about justice and others about access to information — I am not sure we have the full capacities. Nevertheless, I think we can make a good stab at it now and we should reflect on how we go about it.

However, I am not sure about the administration of your shop — what your expense accounts look like, and what you do with your time. I am not sure that is a valuable piece of information for Parliament. Who scrutinizes you on your operations in this whole mix?

**Mr. Nelson:** The committee that I have typically been in front of is the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics. Probably because I do not have much of a budget yet, they have not had much to scrutinize in the past. I expect that committee would be the one. For instance, regarding the report on plans and priorities, RPP, that I have tabled, they would say, Mr. Nelson, why have you asked for \$3.5 million: what are you doing with it?

In terms of other types of scrutiny, I am subject to the Auditor General like everyone else. I invite anyone to take a look at my proactive disclosures. I am cheap: I do not travel much and have very little hospitality, but those are on my website.

Your question is so important. At the end of my appearance two weeks ago before the committee, I said that as a public servant who is accountable to Parliament for an act and has a

**Le sénateur Andreychuk :** Vous avez commencé votre exposé en disant que vous êtes redevable au Parlement, mais que votre rapport est déposé par l'intermédiaire d'un ministre. Vous avez également dit faire partie de la Commission de la fonction publique.

**M. Nelson :** Non, de la fonction publique. J'ai déjà travaillé pour la Commission de la fonction publique, mais c'était dans le cadre d'un tout autre poste.

**Le sénateur Andreychuk :** Très bien, mais vous êtes un fonctionnaire assujéti aux règles et au mandat de la fonction publique.

**M. Nelson :** En effet.

**Le sénateur Andreychuk :** Grand cas a été fait du fait que vous passez par l'intermédiaire d'un ministre. Si le ministre est en fait non interventionniste, je n'y vois pas de problème à proprement parler. Vous-même et d'autres nous disent que vous ne devriez pas avoir à passer par l'intermédiaire de ministres et que vous devriez pouvoir rendre compte directement au Parlement. Je m'interroge quant à la capacité du Parlement d'absorber et de comprendre tous les rapports qui lui sont présentés, et je me demande si nous avons fait notre travail et si nous sommes prêts à contrôler comme il se doit tout cela.

Un aspect qui me préoccupe est celui de la gestion. Même si certains parlementaires acquièrent une certaine compétence — certains peuvent prendre la parole et parler de lobbyistes, d'autres de justice et d'autres encore d'accès à l'information —, je ne suis pas convaincue que nous possédions toutes les capacités requises. Je crois néanmoins que nous sommes en mesure de faire ici quelque chose de bien et que nous devrions réfléchir à la façon de nous y prendre.

Je ne suis cependant pas certaine quant à l'administration de votre boutique — quant à ce à quoi ressemblent vos comptes de dépenses et ce que vous faites de votre temps. Je ne suis pas certaine qu'il s'agisse là d'éléments d'information précieux pour le Parlement. Qui vérifie ce que vous faites dans le cadre de vos opérations dans tout cela?

**M. Nelson :** Le comité devant lequel j'ai l'habitude de comparaître est le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes. C'est sans doute parce que je n'ai jusqu'ici pas eu de budget conséquent qu'il n'a pas eu grand-chose à examiner. J'imagine que ce serait à ce comité que reviendrait ce rôle. Par exemple, en ce qui concerne le Rapport sur les plans et les priorités, le RPP, que j'ai déposé, il demanderait, monsieur Nelson, pourquoi avez-vous demandé 3,5 millions de dollars, qu'allez-vous faire de cet argent?

Pour ce qui est d'autres types de contrôle, je suis comme tout le monde sous la loupe du vérificateur général. J'invite quiconque est intéressé à examiner mes divulgations proactives. Je ne coûte pas cher : je ne fais pas beaucoup de déplacements et j'ai très peu de frais de représentation, mais ceux-ci figurent sur mon site Web.

Votre question est si importante. À la fin de ma comparution devant le comité il y a deux semaines, j'ai dit qu'en tant que fonctionnaire responsable devant le Parlement pour une loi et

minister that he never talks to, coming before a committee of Parliament — like this one and that committee — is the closest I come to meeting with my boss. It is important for those committees to scrutinize the RPP when it comes out, because after the report on plans and priorities, you have the departmental performance report, DPR. At some point, I report on what I planned to do in my RPP. It is an important function when, as I said, you do not really have anyone on a day-to-day basis who is scrutinizing.

I agree with you 100 per cent. Certainly, I will be happy to talk about any of those items in front of any committee — particularly if I think I am doing a good job, but I expect to be happy to talk about them even if I am not.

**Senator Andreychuk:** Then the public can tell us whether we are doing our job well.

**Mr. Nelson:** Absolutely.

**Senator Andreychuk:** Not to be facetious, but you indicated that if you were able to find, in one of your cases, someone wanting to present the case and could present the case, then that would be a rebuttal to what you have been asked by parliamentarians.

It seems to me that the worth of the act, if it is administered properly, is not measured by how many convictions or acquittals you get. I hope parliamentarians have not used that as a test; I certainly would not. For the test of the mandate of your office, the educative qualities are important, to have everyone living by the rules, and not to say there are three convictions.

**Mr. Nelson:** I agree completely. Enforcement does not equate to convictions. Every time an officer says to someone, “We need more information, please, before we certify that registration,” that is enforcement. Every time a public office-holder says, “I understand that you are supposed to register,” that is a type of enforcement. There are 3,000 people more in the registry right now than there were several years ago.

You are absolutely right. It is not the “Lobbyists Conviction Act,” but the Lobbyists Registration Act. The number of registrations is critical. It is also important because there are people who do not pay attention to the law. It is important that they know that if they go astray, there is a good chance that someone will come after them and there will be consequences. That is why it is important to get these reports out and to get more evidence out.

**Senator Andreychuk:** Would it be fair to say you are building a proper culture of respect for office-holders and this act is where you are heading?

ayant un ministre avec lequel il ne parle jamais, comparaître devant un comité du Parlement — comme celui-ci et comme l'autre — est ce qui se rapproche le plus d'une rencontre avec mon patron. Il est important pour ces comités de passer en revue le RPP lorsqu'il sort, car après le Rapport sur les plans et les priorités, il y a le Rapport ministériel sur le rendement, ou RMR. Je dois à un moment donné faire rapport sur ce que je comptais faire dans mon RPP. Il s'agit d'une fonction importante lorsque, comme je le disais, vous n'avez en réalité pas quelqu'un qui surveille les choses au jour le jour.

Je suis d'accord avec vous à 100 p. 100. Je serais bien sûr heureux de discuter de n'importe laquelle de ces questions devant quelque comité que ce soit — surtout si je pense faire un bon travail, mais je compte être heureux d'en discuter même si je ne fais pas un bon travail.

**Le sénateur Andreychuk :** Le public pourra alors nous dire si nous faisons nous aussi notre travail.

**M. Nelson :** Absolument.

**Le sénateur Andreychuk :** Je ne veux pas me moquer, mais vous avez indiqué que si, dans l'une des affaires dont vous traitez, vous trouviez quelqu'un prêt à présenter l'affaire et en mesure de le faire, alors se serait une réfutation face à ce que vous demandent les parlementaires.

Il me semble que la valeur de la loi, si elle est administrée comme il se doit, n'est pas fonction du nombre de condamnations ou d'acquittements que vous enregistrez. J'espère que les parlementaires n'ont pas utilisé cela comme critère; moi, je ne le ferai pas. Pour évaluer le mandat de votre bureau, ce sont les qualités éducatives qui sont importantes et le fait que tout le monde se plie aux règles, et non pas le fait de dire qu'il y a eu trois condamnations.

**M. Nelson :** Je suis tout à fait de votre avis. Application de la loi n'est pas synonyme de condamnations. Chaque fois qu'un agent dit à quelqu'un : « Il nous faut davantage de renseignements avant de pouvoir certifier cet enregistrement », c'est du travail d'application de la loi. Chaque fois qu'un titulaire de charge publique dit : « Je comprends que vous êtes censé vous enregistrer », c'est là un autre type d'application de la loi. Le registre compte aujourd'hui 3 000 noms de plus qu'il y a quelques années.

Vous avez tout à fait raison. Ce n'est pas la « Loi sur la condamnation des lobbyistes », mais la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Le nombre d'enregistrements est essentiel. Cela est également important du fait qu'il y ait de ceux qui ne prêtent pas attention à la loi. Il est important qu'ils sachent que s'ils s'écartent du droit chemin, il y a de bonnes chances que quelqu'un les poursuivra et qu'il y aura des conséquences. C'est pourquoi il est important que ces rapports sortent et que l'on fasse plus grand cas des preuves.

**Le sénateur Andreychuk :** Serait-il juste de dire que vous êtes en train d'établir une saine culture de respect envers les titulaires de charge publique et que ce projet de loi correspond à votre orientation?



**Mr. Nelson:** You are absolutely right. There is a different culture, particularly about people coming to see public office-holders. Public office-holders should not be embarrassed to say, "I cannot find you on the registry; what is up with that?" Right now I can imagine a some tendency not to ask. They should ask. It should be part of the culture that it is all right to ask, because it is important to be seen to deal with people who are registered, if they should be.

**The Chairman:** I would like to ask a question that follows up from something that Senator Fox raised.

You said that lobbyists will be required to file monthly returns, record lobbying activities and so on. It has been argued that the increased disclosure requirements of Bill C-2 will put a chill on lobbying in this country and will drive it underground with informal or spontaneous discussions replacing pre-arranged meetings. Some concerns were also expressed that these disclosure requirements could potentially compromise commercially sensitive information. Can you comment on that allegation, which we have read widely in the newspapers.

**Mr. Nelson:** Yes, I will answer that. After that, I would like to correct something I said earlier because we have come up with something with respect to questions from Senator Fox.

With respect to commercial confidentiality, I have the expectation that the monthly report, as I read the act, will require the lobbyists to report on the particulars and the subject matter for which they have already registered. If a lobbyist in the current regime is registered to talk to the Department of Industry about acquisition of a new aircraft, then they would talk about that particular and they would use that particular in their monthly report. They do not need to go any further than that.

**The Chairman:** No more detail is required.

**Mr. Nelson:** No more detail is required currently, unless regulation changes that. Here is the difference, and this is where it becomes important, and I understand the arguments that are being made. The tempo of the lobbying will now be evident. Right now, lobbyists must re-register every six months. Instead, their competitors can see that all of a sudden they have four meetings in one week with a certain ADM, for example, who might be a decision-maker. I understand the argument that it is not so much the disclosure of the information as the tempo of the lobbying and to whom you are talking. It is one thing to talk to the director of something; it is something else to talk to someone who is able to sign a contract or say yes or no.

**The Chairman:** I understand your explanation, but what is your view on that?

**Mr. Nelson:** I do not have a view in terms of whether it is good or bad. For this reason, the act talks about balance, to the extent that it does not change behaviour. It is not the chilling effect that

**M. Nelson :** Vous avez tout à fait raison. Il y a une culture différente, surtout en ce qui concerne ceux et celles qui viennent voir des titulaires de charge publique. Ceux-ci ne devraient pas se sentir mal à l'aise de dire : « Je ne vous trouve pas dans le registre. Que se passe-t-il? » À l'heure actuelle, je m'imagine bien qu'il y a tendance à ne pas poser la question. Or, il faudrait la poser. La culture devrait être telle qu'il soit tout à fait acceptable de poser la question, du fait qu'il soit important d'être perçu comme traitant avec des personnes qui sont enregistrées, si elles doivent l'être.

**Le président :** J'aimerais poser une question qui découle d'un point qu'a soulevé le sénateur Fox.

Vous avez dit que les lobbyists seront tenus de déposer des rapports mensuels, de tenir un registre de leurs activités de lobbying, et ainsi de suite. Il a été argué que les exigences accrues du projet de loi C-2 en matière de divulgation jettent un froid sur le lobbying dans ce pays et le poussent dans la clandestinité, des discussions informelles ou spontanées venant remplacer les réunions officielles. Certains disent également craindre que ces exigences en matière de divulgation compromettent des renseignements sensibles sur le plan commercial. Pourriez-vous vous prononcer sur cette allégation, dont il a beaucoup été question dans les journaux?

**M. Nelson :** Oui, je vais répondre. J'aimerais par la suite corriger une chose que j'ai dite plus tôt, car nous avons trouvé quelque chose en réponse aux questions du sénateur Fox.

En ce qui concerne le caractère confidentiel de renseignements commerciaux, je m'attends à ce que le rapport mensuel, d'après mon interprétation de la loi, exige des lobbyists de faire état du détail et des sujets pour lesquels ils se sont déjà fait enregistrer. Si un lobbyist, dans le cadre de l'actuel régime, est enregistré en vue de discussions avec le ministère de l'Industrie au sujet de l'achat d'un nouvel aéronef, alors celui-ci traiterait de cette question et l'inscrirait dans son rapport mensuel. Il ne lui est pas nécessaire d'aller plus loin que cela.

**Le président :** Aucun autre détail n'est requis.

**M. Nelson :** Aucun autre détail n'est requis à l'heure actuelle, à moins que le règlement ne vienne changer cela. Voici où réside la différence, et c'est ici que cela devient important, et je comprends les arguments qui ont été avancés. Le rythme du lobbying sera dorénavant manifeste. À l'heure actuelle, les lobbyists doivent se réinscrire tous les six mois. Au lieu de cela, leurs concurrents peuvent voir que tout d'un coup ils ont eu quatre réunions en une semaine avec un certain SMA, par exemple, qui est peut-être un décideur. Je comprends l'argument voulant que ce n'est pas tant la divulgation de renseignements que le rythme du lobbying et l'identité des personnes avec lesquelles vous vous entretenez. C'est une chose de discuter avec le directeur de quelque chose. C'en est une autre de discuter avec une personne qui est habilitée à signer un contrat ou à dire oui ou non.

**Le président :** Je comprends votre explication, mais quelle est votre opinion là-dessus?

**M. Nelson :** Je n'ai pas d'opinion quant à la question de savoir si c'est une bonne chose ou une mauvaise chose. C'est pour cette raison que la loi parle d'équilibre, dans la mesure où elle ne

would not be a good thing, but it is that the ADM might say to his or her director general — and director generals are not senior public office-holders — “Take this meeting, please, because I do not want to take that meeting.” We would then see activity perhaps submerged that should be talked about and given consideration at the ADM level or deputy level. From a public policy perspective, that submerging would be bad, but it is difficult to judge whether it will happen.

I am not answering part of your question, which involves commercial confidentiality. The point I wanted to raise is that in the province of Quebec, a clause in its lobbying legislation says that if you can convince the commissioner that your information is for an investment that would be threatened from a commercial confidence perspective by registering, you register, but the actual registration does not go on the public registry, and this lasts for six months. I read the most recent report of my colleague André Côté before I came over here. He did not have one instance or request of that nature last year. I think that is important.

**The Chairman:** You wanted to correct something that you said earlier.

**Mr. Nelson:** The definition of senior public office-holder does not include members of Parliament including parliamentary secretaries, Governor-in-Council appointees and all other employees of federal departments that are not listed above. It is not Governors-in-Council except those that are listed above: deputy ministers and people of that nature. Again, to Senator Fox's point, this definition needs clarification, although not necessarily in the act.

**The Chairman:** It is a good point.

**Senator Ringette:** Currently, how many investigators do you have on your staff?

**Mr. Nelson:** I have three.

**Senator Ringette:** You have three investigators and you are performing 10 investigations.

**Mr. Nelson:** There are ten investigations plus a number of administrative reviews. The investigators do not perform only investigations; they conduct administrative reviews, and even before the administrative review comes in — if I get a letter, as I did the other day from a member of Parliament or someone saying we want you to look into this — someone will be assigned it. A variety of activity is going on.

**Senator Ringette:** Are you saying that both investigations and administrative reviews are triggered by a complaint?

change pas les comportements. Ce n'est pas le fait de jeter un froid sur cette activité qui ne serait pas une bonne chose, c'est que le SMA pourrait dire à son directeur général — et les directeurs généraux ne sont pas des titulaires de charge publique de haut rang — : « Occupez-vous s'il vous plaît de cette réunion, car je ne veux pas y aller ». Nous verrions alors disparaître de l'écran radar certaines activités dont il faudrait discuter et qui devraient être examinées au niveau sous-ministre adjoint ou sous-ministre. D'un point de vue politique publique, ce serait une mauvaise chose que ces questions ne figurent pas sur l'écran radar, mais il est difficile de dire si c'est ce qui se passera.

Je n'ai pas répondu à une partie de votre question, celle concernant le caractère confidentiel de renseignements commerciaux. Ce que je voulais souligner c'est que la loi québécoise comporte un article selon lequel si vous parvenez à convaincre le commissaire que les renseignements vous concernant portent sur un investissement qui serait menacé d'un point de vue confidentialité commerciale du fait de votre inscription, alors vous vous inscrivez, mais l'inscription en tant que telle ne figure pas dans le registre public, et ce pendant six mois. J'ai lu le plus récent rapport de mon collègue, André Côté, juste avant de venir ici. L'an dernier, il n'a pas reçu une seule demande du genre. Je trouve que cela est important.

**Le président :** Vous vouliez corriger une déclaration que vous avez faite plus tôt.

**M. Nelson :** La définition de nomination par gouverneur en conseil n'englobe pas les députés, ni les secrétaires parlementaires, ni les personnes nommées par gouverneur en conseil et tous les autres employés de ministères fédéraux qui ne figurent pas dans la liste. Ce n'est pas les personnes nommées par gouverneur en conseil, sauf celles qui sont énumérées ci-dessus : sous-ministres et autres personnes de rang équivalent. Encore une fois, pour en revenir à ce que disait le sénateur Fox, cette définition doit être tirée au clair, mais pas forcément dans la loi.

**Le président :** C'est un point intéressant.

**Le sénateur Ringette :** Combien d'enquêteurs comptez-vous à l'heure actuelle au sein de votre équipe?

**M. Nelson :** J'en ai trois.

**Le sénateur Ringette :** Vous avez trois enquêteurs et vous êtes en train de mener dix enquêtes.

**M. Nelson :** Il y a dix enquêtes ainsi qu'un certain nombre d'examen administratifs. Les enquêteurs ne s'occupent pas que d'enquêtes; ils effectuent des examens administratifs, et même avant que l'examen administratif ne soit enclenché — si je reçois une lettre, comme cela a été le cas l'autre jour, d'un député ou de quelqu'un qui me demande d'examiner telle ou telle chose — quelqu'un y sera affecté. Il se déroule quantité d'activités.

**Le sénateur Ringette :** Êtes-vous en train de dire que les enquêtes et les examens administratifs sont déclenchés par une plainte?



**Mr. Nelson:** It could be triggered by an internal observation. We read the paper in the morning. We have a communications person. If we see something that we should look into, we do.

**Senator Ringette:** We have talked about assistant deputy ministers and program directors moving from positions of public office-holders to being lobbyists, and the implications under the act looking. However, I do not believe there is any provision to look at the flip side of that issue: lobbyists becoming assistant deputy ministers and program directors, which is another unbalance when we look at influence peddling.

I would like your views on the fact that the bill looks at one side of the issue of public office-holders becoming lobbyists and being privy to information. The flip side of the issue is lobbyists becoming public office-holders with a certain penchant for their previous fields of employment.

**Mr. Nelson:** You are right. The bill does not address that issue. I am not trying to be evasive, but in my view it would depend on the individual situation. A public servant also has conflict of interest rules to follow. I expect that when lobbyists enter the public service, they are subject to conflict of interest provisions, to which all of us are subject. How that is policed is a good question. I expect that deputy ministers of departments would be wary of that for public servants, although I cannot say how the rest would be policed. I am not the right person to ask that question of. I expect that anyone, regardless of their employment, whether as lobbyists or political operatives, coming into the public service would be subject to the same conflict of interest rules as the rest of us are. Public servants can be aware of other public servants doing things that are not proper, and there are ways to report that as well.

**Senator Cowan:** All of us support transparency, openness and accountability. Many witnesses before this committee have expressed support for the thrust of the bill, saying it represents significant improvement. Many witnesses have suggested ways in which the bill could be improved or clarified, as you did in your discussion with Senator Campbell earlier and in your comments on Mr. Giorno's submission on improvements.

In response to your questions from Senator Fox, you said that you thought the bill could be clarified. You then read us another section and I am unsure, from that exchange, if you said it does not necessarily need to be clarified in the bill but it needs to be clarified. Recognizing that a significant number of amendments will be made to this proposed legislation in an effort to improve it, do you suggest

**M. Nelson :** Ils peuvent être déclenchés par une observation interne. Nous lisons les journaux le matin. Nous avons un spécialiste des communications. Si nous relevons quelque chose que nous devrions examiner, alors c'est ce que nous faisons.

**Le sénateur Ringette :** Nous avons discuté de sous-ministres adjoints et de directeurs de programme qui font la transition de titulaires de charge publique à lobbyists, et des ramifications de la loi en la matière. Cependant, je ne pense pas qu'il y ait de disposition couvrant la situation inverse, soit celle de lobbyists qui deviennent sous-ministres adjoints ou directeurs de programme, ce qui amène un autre déséquilibre lorsqu'on parle de trafic d'influence.

J'aimerais savoir ce que vous pensez du fait que le projet de loi se limite à un côté de la question, soit celle de titulaires de charge publique qui deviennent lobbyists et qui possèdent certains renseignements. Il y a la situation inverse de lobbyists qui deviennent titulaires de charge publique et qui ont un certain penchant pour leur domaine de travail antérieur.

**M. Nelson :** Vous avez raison. Le projet de loi ne traite pas de cette question. Je n'essaie pas de m'esquiver, mais à mon avis, tout dépendrait de la situation particulière. Les fonctionnaires doivent également se plier à des règles en matière de conflits d'intérêts. J'imagine que lorsque des lobbyists entrent dans la fonction publique, ils sont alors assujettis aux dispositions en matière de conflits d'intérêts qui s'appliquent à nous tous. La question de savoir comment cela est contrôlé est une bonne question. Je m'attendrais à ce que les sous-ministres des différents ministères soient méfiants en la matière, pour ce qui est des fonctionnaires, mais je ne peux pas dire comment les autres seraient surveillés. Je ne suis pas la bonne personne pour répondre à cette question. Je m'attendrais à ce que toute personne intégrant la fonction publique, quel qu'ait été son emploi antérieur, qu'il ou elle ait été lobbyist ou employé politique, soit assujettie aux mêmes règles en matière de conflits d'intérêts que nous tous. Des fonctionnaires peuvent apprendre que d'autres fonctionnaires font des choses qui ne sont pas appropriées, et il y a toujours moyen de rapporter ces cas-là également.

**Le sénateur Cowan :** Nous tous sommes en faveur de la transparence, de l'ouverture et de l'imputabilité. De nombreux témoins qui ont comparu devant le comité se sont prononcés en faveur de l'orientation du projet de loi, disant que celui-ci représente une amélioration sensible. De nombreux témoins ont suggéré des moyens d'améliorer ou de préciser le projet de loi, comme vous l'avez vous-même fait dans votre échange avec le sénateur Campbell tout à l'heure et dans vos commentaires au sujet des recommandations de M. Giorno en vue d'améliorations.

En réponse aux questions du sénateur Fox, vous avez dit que le projet de loi devrait selon vous être davantage précisé. Vous nous avez ensuite lu un autre article et je ne sais plus si, dans le cadre de cet échange, vous avez dit que celui-ci n'avait pas forcément besoin d'être éclairci dans le projet de loi, mais que la chose devrait être tirée au clair. Reconnaisant qu'un nombre appréciable d'amendements seront apportés au projet de loi

that some changes and clarifications ought to be made to make this role and function work better?

**Mr. Nelson:** I am not convinced that they need to be made in the bill. For example, the bill talks about assistant deputy ministers or equivalents. Many equivalents come into being and might come into being in the future. For example, when I was ADM with the Public Service Commission, I was called an “executive director” and later, a “vice-president.” If you try to list too many of those titles in a bill, you put yourself in a bind. I like the idea that the bill says, “or equivalents.” It also authorizes the Governor-in-Council to designate others as equivalents. You take that out of the bill because you would be trapped for five years or more if you happen to get it wrong in the bill. It is doable outside of legislation.

**Senator Cowan:** That provision in the bill that enables the Governor-in-Council to designate others as equivalent would cover that clarification.

**Mr. Nelson:** Yes, for example, it would be helpful for members of the armed forces. I am not sure of all the other applications but I do not know if anyone is completely sure. Certainly, the bill enables that designation to take place.

**The Chairman:** Honourable senators, I suggest that honourable senators give leave to extend the panel by 10 minutes to allow Senator Day and Senator Campbell an opportunity on this round.

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Day:** While you were speaking, Mr. Nelson, I looked through Justice Gomery’s recommendations. Only one out of the 18, Recommendation 15, refers to the registration of lobbyists that were you speaking about earlier.

**Mr. Nelson:** Is that the one on education?

**Senator Day:** Yes, you were analyzing it and it is the only one I see that relates to lobbying. Justice Gomery recommends having sufficient resources to enable you to publicize and enforce the requirements of the act, including investigation and prosecution by your own people. That is not in the bill. Is that something that you would like to see? Would that make your job as commissioner of lobbying more effective?

**Mr. Nelson:** The separation of those responsibilities is a useful one. The ability to have yet another set of eyes on the prosecutorial side, and the expertise that it requires, would probably result in a larger office, although it might run into the responsibilities of others in the prosecutorial domain. I am satisfied, without the prosecution aspect, that there is enough in the bill and in the office. However, there should be a better relationship with the RCMP so that they, who have had their hands tied for years on these matters, can have a better understanding of the issues and be better able to do their job.

dans le but de l’améliorer, êtes-vous en train de dire que certains changements et éclaircissements devraient apportés de façon à ce que ce rôle et cette fonction travaillent mieux?

**M. Nelson :** Je ne suis pas convaincu qu’il faille les apporter dans le projet de loi. Par exemple, le projet de loi parle de sous-ministres adjoints ou de leurs équivalents. De nombreux équivalents se créent et pourraient être créés à l’avenir. Par exemple, lorsque j’étais SMA à la Commission de la fonction publique, on m’a appelé « directeur exécutif » puis, plus tard, « vice-président ». Si vous vous efforcez d’énumérer un trop grand nombre de ces titres dans un projet de loi, alors vous vous enfermez dans un carcan. J’aime l’idée que le projet de loi dise « ou un poste de rang équivalent ». Il autorise également le gouverneur en conseil à désigner d’autres personnes comme étant de rang équivalent. Vous retirez cela du projet de loi car vous seriez coincé pendant cinq ans ou plus si par malheur vous vous trompiez dans le projet de loi. Cela est faisable à l’extérieur du projet de loi.

**Le sénateur Cowan :** La disposition du projet de loi qui habilite le gouverneur en conseil à désigner d’autres personnes comme étant de rang équivalent couvrirait cet éclaircissement.

**M. Nelson :** Oui, par exemple, cela serait utile pour les membres des forces armées. Je ne suis pas certain quant à toutes les autres applications, mais j’ignore s’il y a quelqu’un qui soit absolument certain. Le projet de loi permet en tout cas cette désignation.

**Le président :** Honorables sénateurs, je vous demande votre autorisation de prolonger de dix minutes le temps prévu pour ce panel afin que le sénateur Day et le sénateur Campbell aient l’occasion de poser des questions pendant cette ronde-ci.

**Des voix :** D’accord.

**Le sénateur Day :** Pendant que vous parliez, monsieur Nelson, j’ai parcouru les recommandations du juge Gomery. Une seule sur les 18, soit la recommandation 15, fait état de l’enregistrement de lobbyistes dont vous parliez plus tôt.

**M. Nelson :** Est-ce la recommandation portant sur l’éducation?

**Le sénateur Day :** Oui, vous en faisiez l’analyse et c’est la seule que je vois qui concerne le lobbying. Le juge Gomery recommande que vous disposiez de ressources suffisantes pour pouvoir faire connaître et appliquer les dispositions de la loi et pour que votre propre personnel puisse mener des enquêtes et tenter des poursuites. Cela ne figure pas dans le projet de loi. S’agit-il de quelque chose que vous aimeriez voir? Cela vous rendrait-il plus efficace en tant que commissaire au lobbying?

**M. Nelson :** La séparation de ces responsabilités est utile. La capacité d’avoir encore un autre regard côté poursuite, assorti des compétences requises, résulterait sans doute dans un bureau plus important, mais cela pourrait empiéter sur les responsabilités d’autres œuvrant dans le domaine des poursuites. J’estime que, sans cet aspect poursuites, il y a suffisamment de choses dans le projet de loi et dans le bureau. Il devrait cependant y avoir une meilleure relation avec la GRC de sorte que celle-ci, dont les mains sont depuis des années liées relativement à ces questions, puisse mieux les comprendre et mieux faire son travail. Dans le



In the sense of education and cooperative relationship, getting closer to those who would do the prosecution is the way that it would work.

**Senator Day:** You explained the investigative process earlier. When you conduct an investigation, do you take the results of it to the RCMP or will you recommend prosecution to the RCMP?

**Mr. Nelson:** I will tell you what we did in one case. We performed our administrative review, put together a book with all the information that we had gathered, and wrote to the RCMP recommending that they look into this matter with respect to a possible conviction under the Lobbyists Registration Act.

The RCMP might take that and start at square one because I had no authority to do anything about it or they might decide that there is good useable information but that they need more. It is up to them to do what they do.

**Senator Day:** The RCMP would investigate on their own and take their findings and recommendations to the Director of Public Prosecutions or to Justice Canada.

**Mr. Nelson:** That is how I understand it will work. In my view it would work better if I could use my coercive powers before I hand something over. That would give the RCMP a better package to work with such that they might not be as compelled to start at square one in their investigation.

**Senator Day:** Would it not work better if you could make your recommendations directly to the Department of Justice or to the Director of Public Prosecutions?

**Mr. Nelson:** I do not have a view on whether that would be better. Certainly, it would change the focus of the office.

**Senator Day:** The committee is looking for ways to improve Bill C-2. We want it to work well for your department. We understand the points that are positive for you and we will support those strongly. There might be other areas where you feel we can make adjustments to better achieve the goals and objectives outlined in the beginning of the existing act. It is interesting that you have policy statements at beginning of this proposed legislation because it does not occur often. I agree with them. We have had the debate in other areas where some people would like to see them included.

I will go to the amendments to the Access to Information Act on page 86, proposed section 16.2. As I read it, you must not reveal any of your investigation work under the proposed section 16.2 but, after the investigation is complete, you shall not refuse to divulge. Sensitive material could be involved, especially if you conduct an investigation and decide not to make a recommendation to proceed. Do you have any unease about that proposed section?

contexte du travail d'éducation et de la relation de coopération, la solution serait de se rapprocher de ceux qui s'occupent de la poursuite.

**Le sénateur Day :** Vous avez expliqué le processus d'enquête tout à l'heure. Lorsque vous menez une enquête, en livrez-vous les résultats à la GRC ou recommandez-vous à la GRC d'engager des poursuites?

**M. Nelson :** Je vais vous dire ce que nous avons fait dans un cas. Nous avons effectué notre examen administratif, réuni un dossier avec toutes les informations que nous avons recueillies et écrit à la GRC recommandant qu'elle se penche sur l'affaire en vue d'une condamnation possible en vertu de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

La GRC pouvait prendre cela et commencer à la case zéro, car je n'avais aucun pouvoir d'y faire quoi que ce soit, ou alors elle pouvait décider qu'il y avait là de bons renseignements utiles mais qu'il lui en fallait davantage encore. C'est à elle qu'il revient de décider ce qu'elle veut faire.

**Le sénateur Day :** La GRC ferait enquête de son côté et livrerait ses conclusions et recommandations au directeur des poursuites pénales ou au ministre de la Justice.

**M. Nelson :** C'est ainsi que je pense que cela fonctionnerait. À mon sens, cela fonctionnerait mieux si je pouvais utiliser mes pouvoirs coercitifs avant de devoir transmettre le dossier. Cela me permettrait de livrer à la GRC une meilleure base à partir de laquelle travailler, au lieu qu'elle soit ainsi poussée à commencer à la case zéro dans son enquête.

**Le sénateur Day :** Cela ne fonctionnait-il pas mieux si vous pouviez soumettre directement vos recommandations au ministre de la Justice ou au directeur des poursuites pénales?

**M. Nelson :** Je n'ai pas d'opinion quant à savoir si cela serait préférable. Cela changerait certainement l'orientation du bureau.

**Le sénateur Day :** Le comité est à la recherche de moyens d'améliorer le projet de loi C-2. Nous souhaitons qu'il fonctionne bien pour votre ministère. Nous comprenons les éléments qui sont positifs pour vous et nous les appuyons fermement. Il y a peut-être d'autres aspects pour lesquels vous estimez que nous pourrions rajuster un peu le tir afin que soient mieux réalisés les buts et objectifs esquissés au début de la loi existante. Il est intéressant qu'il y ait des énoncés de politique au début du projet de loi, car ce n'est pas souvent que l'on voit cela. Je les appuie. Nous avons eu des discussions sur d'autres éléments que certaines personnes aimeraient voir incluses.

Je vais maintenant passer aux modifications à la Loi sur l'accès à l'information, et plus particulièrement à l'article 16.2, à la page 86. D'après la lecture que j'en fais, vous ne devez, en vertu de l'article 16.2, ne rien révéler de votre travail d'enquête mais, une fois l'enquête terminée, vous ne devez pas refuser de communiquer. Il pourrait s'agir de renseignements sensibles, surtout si vous menez une enquête et décidez de ne pas recommander d'aller plus loin. Cet article du projet de loi suscite-t-il chez vous quelque malaise?

**Mr. Nelson:** I much prefer that section now compared to how it was presented in the original bill. That section, as I read it, divides up the information that happens through an investigation into two categories: Information that I create during an investigation and information I obtain during an investigation.

It says, as I read it, that during the investigation, it is all verboten. After the investigation, the information I have created may be released, but I presume that would be subject to the normal Privacy Act and the provisions of the Access to Information Act.

I think it is very important, and why I like that better than not being able to let anything out, is for this education mandate. It is quite possible that information I create during that review, subject to exactly what you are saying, ensuring that people's rights are respected and the Access to Information Act is respected, could be used for education purposes. If I do all these investigations and cannot tell anyone about them, then that defeats the purpose of the enforcement part.

**Senator Day:** You are quite right in bringing in the privacy legislation and we have had that debate throughout the review of this legislation. Disclosure is important, from the point of view of accountability, but individual privacy rights are extremely important as well. That is why I was trying to get your comment with respect to this section; I think there could be some concerns with respect to individual privacy rights here. However, I have heard what you had to say and I appreciate your comment in that regard.

One of the breaches is failing to register. If a not-for-profit group has not registered, believing they are not a lobbyist, and you think maybe they should have, what process do you go through to investigate that at the front end?

**Mr. Nelson:** Ms. Shepherd took us through that process earlier. I like to use the word, "triangulate." We would talk to the public office-holders they were talking to, and talk to the lobbyists within that organization. We would gather information about what they were doing.

**Senator Day:** They do not call themselves lobbyists. They say they do not have any.

**Mr. Nelson:** No, but they do have people who have been communicating. I am assuming, in this case, we would have been made aware that someone was communicating with a public office-holder. I do not care what they call themselves. I try not to use the word lobbyist. A lot of time I talk about registerable activities under the act, because it is not true to say you are not lobbying just because you are not being paid.

**M. Nelson :** Je préfère de beaucoup cet article tel qu'il figure à l'heure actuelle dans le projet de loi comparativement à son libellé dans le projet de loi original. Cet article répartit selon moi les renseignements correspondant à une enquête dans deux catégories : les renseignements que je crée dans le cadre d'une enquête et les renseignements que j'obtiens dans le cadre d'une enquête.

Selon mon interprétation de cet article, celui-ci dit que pendant la durée de l'enquête toute communication est interdite. Après l'enquête, les renseignements que j'ai créés peuvent être divulgués, mais je présume que ce serait sujet à la Loi sur la protection des renseignements personnels et aux dispositions pertinentes de la Loi sur l'accès à l'information.

Je pense que c'est très important, et si je préfère cela au fait de ne pas pouvoir diffuser quoi que ce soit, c'est aux fins du mandat d'éducation. Il est tout à fait possible que des renseignements que je crée pendant cet examen, sous réserve, précisément, de ce que vous dites, veillant à ce que soient respectés les droits des gens et la Loi sur l'accès à l'information, puissent être utilisés à des fins éducatives. Si je mène toutes ces enquêtes et que je ne peux parler à personne, alors cela va à l'encontre de l'objet même de l'aspect application de la loi.

**Le sénateur Day :** Vous avez tout à fait raison de faire intervenir ici la Loi sur la protection des renseignements personnels, et nous avons justement eu ce débat tout au long de l'examen du projet de loi. La divulgation est importante, du point de vue de la responsabilité, mais les droits en matière de protection de la vie privée sont eux aussi extrêmement importants. C'est pourquoi j'essayais d'obtenir de vous votre opinion au sujet de cet article. Je pense qu'il pourrait y avoir ici des inquiétudes quant à la protection des renseignements personnels des gens. J'ai cependant entendu ce que vous avez eu à dire et j'apprécie vos commentaires.

L'une des infractions est le fait de ne pas s'inscrire. Si un groupe sans but lucratif ne s'est pas enregistré, celui-ci jugeant qu'il n'est pas lobbyiste, et que vous êtes d'avis qu'il aurait dû le faire, quel processus suivez-vous pour enquêter là-dessus au niveau initial?

**M. Nelson :** Mme Shepherd a passé en revue ce processus tout à l'heure. J'aime bien parler de « boucler le triangle ». Nous discuterions avec les titulaires de charge publique avec lesquels il est entré en contact ainsi qu'avec les lobbyistes au sein de l'organisation. Nous recueillerions des renseignements au sujet de ce qu'ils faisaient.

**Le sénateur Day :** Ils ne s'appellent pas lobbyistes. Ils disent qu'ils n'en ont pas.

**M. Nelson :** Non, mais ils ont des gens qui ont communiqué avec d'autres. J'imagine que dans ce cas-ci on nous aurait fait savoir que quelqu'un communiquait avec un titulaire de charge publique. Le titre qu'ils se donnent m'est égal. Je m'efforce de ne pas utiliser le mot lobbyiste. Bien souvent, je parle d'activités enregistrables en vertu de la loi, car il n'est pas juste de dire que vous ne faites pas du lobbying du simple fait que vous ne soyez



It is part of our language, it is lobbying, but it is not a registerable activity under the act.

We would gather information about their activities and if we believed it was registerable under the act and it was within two years, then that would go off to the RCMP and they would get a visit from them.

**Senator Day:** It can be a complaint by someone or initiated internally; the same rule applies?

**Mr. Nelson:** Absolutely. The act does not speak to how these things get started so we decided on anything that comes in through any port.

**Senator Day:** I went to your website and you have a tremendous number of organizations registered. I suppose people are getting to know about it and they are registering which is a compliment to you and your work.

**Mr. Nelson:** Thank you.

**Senator Day:** You have developed a code now under this current act. Before you implement it, and I suppose that is before you implement any changes to it, it goes before a House of Commons committee. Would you have any difficulty if you went before a Senate committee to review that code now that we have had an opportunity to educate ourselves with your bill and the amendments to it?

**Mr. Nelson:** Absolutely not. I do not know why; that may have been an oversight in the original drafting.

**Senator Day:** That is in section 9 of the current act.

**Mr. Nelson:** No, absolutely not.

**Senator Day:** I have many other questions but in the interests of time and keeping our schedule, I will forego the other questions and perhaps I will have a chance to ask them of the next witnesses. I would like to thank you very much for your appearance. If I have some questions that the next witnesses cannot answer, would it be possible for me to write to you and the answers would be circulated to the committee.

**Mr. Nelson:** Absolutely. Whatever the protocol, I will write to the chairman and would be pleased to do that for you senator.

**Senator Campbell:** I found myself much in the same position when I was chief coroner; I could not charge anyone but I could always send the information to the Mounties and we determined if they would think it was important or not. You may have something there that is a power. For instance, there is a suggestion that the contravention of the Lobbyists' Code of Conduct should be an offence, obstruction of the commissioner should be an offence, and it would be an offence to contravene a prohibition. Again, these all come from the gentlemen who would be coming here.

pas rémunéré. Cela fait partie de notre vocabulaire; c'est du lobbying, mais ce n'est pas une activité enregistrable en vertu de la loi.

Nous compilerions des renseignements au sujet de leurs activités et si nous jugions que celles-ci étaient enregistrables au sens de la loi et que le délai de deux ans n'était pas passé, alors le dossier serait transmis à la GRC et ils en auraient la visite.

**Le sénateur Day :** Il peut s'agit d'une plainte déposée par quelqu'un ou d'une initiative interne. La même règle s'applique-t-elle?

**M. Nelson :** Absolument. La loi ne traite pas de la façon dont ces choses sont lancées, alors nous décidons de la suite dans tous les cas, quelle que soit l'origine de l'interrogation.

**Le sénateur Day :** J'ai visité votre site Web et il y a un nombre énorme d'organisations qui sont inscrites. Je devine que les gens commencent à être au courant et que c'est ce pour quoi ils s'enregistrent, ce qui revient à un compliment pour vous et votre travail.

**M. Nelson :** Merci.

**Le sénateur Day :** Vous avez élaboré un code en vertu de l'actuelle loi. Avant que vous ne le mettiez en œuvre, et j'imagine que cela viendra avant que vous n'y apportiez de changements, il sera renvoyé devant un comité de la Chambre des communes. Cela vous poserait-il un problème de comparaître devant un comité sénatorial pour passer en revue ce code, maintenant que nous avons eu l'occasion de nous éduquer relativement à votre projet de loi et aux amendements le visant?

**M. Nelson :** Absolument pas. Je ne sais pas pourquoi il en est ainsi; c'était peut-être un oubli lors de la rédaction du texte initial.

**Le sénateur Day :** Cela se trouve à l'article 9 de la nouvelle loi.

**M. Nelson :** Non, absolument pas.

**Le sénateur Day :** J'ai de nombreuses autres questions, mais vu l'heure et aux fins du respect de notre horaire, je vais les mettre de côté et j'aurai peut-être l'occasion de les poser aux témoins suivants. Je tiens à vous remercier de votre comparution ici. Si j'ai des questions auxquelles les témoins suivants ne peuvent pas répondre, me serait-il possible de vous écrire et de distribuer alors vos réponses aux autres membres du comité?

**M. Nelson :** Absolument. Quel que soit le protocole, j'écirai au président et ce serait un plaisir pour moi de faire cela pour vous, sénateur.

**Le sénateur Campbell :** Je me suis retrouvé dans une situation très semblable lorsque j'étais coroner en chef : je ne pouvais poursuivre personne, mais je pouvais toujours envoyer les renseignements à la GRC et c'est nous qui déterminions si elle trouverait la chose importante ou non. Vous avez peut-être là quelque chose qui constitue un pouvoir. Par exemple, il a été suggéré que toute entorse au code de déontologie des lobbyistes soit une infraction; même chose pour entrave à l'action du commissaire, et pour contournement d'une interdiction. Encore une fois, toutes ces propositions nous sont venues des messieurs qui viendraient ici.

You have those. It is not you use them, but it demonstrates the seriousness of the issue that is at hand. Would you agree that these would be good additions? It is not a hammer that you have, it is just that people look at it and realize that this is serious business and cannot be ignored because there is recourse.

**Mr. Nelson:** Of the three you just mentioned, and I have not had a chance to talk to Mr. Giorno about these, the obstruction one I agree with completely. I will be looking forward to Mr. Giorno's testimony, with respect to the code. I agree completely with his logic that behaving badly is much more serious in some cases.

**Senator Campbell:** There are jurisdictions that provide for the code and, in fact, in Quebec you can get fined \$500 to \$25,000. So, it is not like we are looking at something that is coming right out of woodwork. It actually is there. Again, I do not expect you to be running around hammering people with fines, but they should know that if they are not going to pay attention to this act, that there are penalties that will be paid.

**Mr. Nelson:** My only reservation to that recommendation is that if it meant that instead of tabling a report in Parliament, I had to send something off into another investigative process that has a higher test because of the criminal code, that evidence of consequences that I talked about would have less of a chance. That is my only concern.

**Senator Campbell:** I thank you very much. It was very informative and I will be on your website.

**The Chairman:** Mr. Nelson, before saying thank you very much, I am curious to know, you said you have read some of the testimony that has come before this committee. Have you read the testimony of Duff Conacher when he appeared before this committee with respect to registering as a lobbyist when he is a consultant? Did you read that by chance?

**Mr. Nelson:** Yes, did I.

**The Chairman:** Would you like to comment on that testimony?

**Mr. Nelson:** Other than pointing out that he was incorrect in saying — and thank heavens we have Hansard for things like this — that I said the act is never enforced, my only comment — because his 140 recommendations are very detailed — is that some of them had merit and others would require quite a lot of study. I think in order to comment properly on those would take quite a presentation, Mr. Chairman.

**The Chairman:** On behalf of the committee, I would like to thank you and your associates very much. You have been a key witness on a very important part of this proposed legislation and your evidence has been clarifying and enlightening. Thank you all very much.

Vous les avez. Cela ne veut pas dire que vous les exercez, mais cela témoigne du sérieux de la question. Conviendriez-vous qu'il s'agirait là de bons ajouts? Ce n'est pas un marteau que vous avez, c'est tout simplement que les gens regardent et constatent que c'est une question sérieuse qui ne peut pas être ignorée, car il y a des recours.

**M. Nelson :** Pour ce qui est des trois que vous venez de mentionner, et je n'ai pas eu l'occasion d'en discuter avec M. Giorno, je serais tout à fait en faveur d'un délit d'obstruction. J'envisage avec plaisir d'entendre le témoignage de M. Giorno au sujet du code. Je suis tout à fait favorable à sa logique voulant qu'un mauvais comportement est dans certains cas beaucoup plus grave.

**Le sénateur Campbell :** Certaines provinces appliquent le code et au Québec vous pouvez en fait vous faire imposer une amende allant de 500 \$ à 25 000 \$. Ce n'est donc pas comme si cela tombait du ciel. Cela existe déjà. Encore une fois, je ne m'attendrais pas à ce que vous passiez votre temps à taper sur les gens avec des amendes, mais ils devraient savoir que s'ils ne respectent pas cette loi, alors il y aura des pénalités.

**M. Nelson :** Ma seule réserve quant à cette recommandation est que si cela signifiait qu'au lieu de déposer un rapport au Parlement il me faudrait envoyer quelque chose à un autre pouvoir d'enquête doté de critères supérieurs du fait du Code criminel, ces preuves de conséquences dont j'ai parlé auraient moins de chances de déboucher. C'est là ma seule inquiétude.

**Le sénateur Campbell :** Merci beaucoup. Cet échange a été très instructif et je vais visiter votre site Web.

**Le président :** Monsieur Nelson, avant de vous livrer nos remerciements, j'aimerais vous poser une question, par curiosité. Vous avez dit avoir lu certains des témoignages que le comité a entendus. Avez-vous lu celui de Duff Conacher, lorsqu'il a comparu devant le comité au sujet de l'enregistrement des lobbyistes alors qu'il était consultant? Avez-vous par hasard lu cela?

**M. Nelson :** Oui.

**Le président :** Auriez-vous quelque commentaire à faire au sujet de son témoignage?

**M. Nelson :** À part souligner qu'il s'est trompé en disant — et Dieu merci que nous avons le Hansard pour des choses comme cela — que j'avais déclaré que la loi n'était jamais appliquée, mon seul commentaire — parce que ses 140 recommandations sont très détaillées — serait que certaines d'entre elles ont du mérite et que d'autres exigeraient beaucoup d'étude. Je pense que pour pouvoir en traiter comme il se doit, il faudrait que j'y consacre tout un autre exposé, monsieur le président.

**Le président :** J'aimerais, au nom de tous les membres du comité, vous remercier, vous et vos collaborateurs. Vous avez été un témoin essentiel sur une partie très importante du projet de loi et vos témoignages ont été instructifs et profitables. Merci beaucoup à vous tous.



Honourable senators, we have before us now the Canadian Society of Association Executives, which are represented today by Robert Ramsey and Robert Hamp. The association aims to promote the value of not-for-profit organizations to Canadian society by reinforcing and advancing the excellence and professionalism of its members through relevant education, advocacy, information and research. They are joined by Mr. Guy Giorno, a lawyer with Fasken Martineau DuMoulin. He is one of Canada's leading experts on lobbying law. He regularly speaks, writes and advises clients on Canada's different lobbyist registration laws and is the principal co-author of the text *Lobbying in Canada*.

Also at the table is the Canadian Conference of the Arts, represented by Alain Pineau and Keith Kelly. The CCA is a non-partisan, non-profit cultural advocacy organization which aims to provide a national forum for debate on cultural policy and to be a leading national advocate for Canada's artists and cultural institutions and industries.

[Translation]

The committee wishes to thank you for your presence here. I will now hand the floor over to you, after which we will have a question and answer period which, I am sure, will be most useful to committee members.

[English]

**Guy W. Giorno, Lawyer, Fasken Martineau DuMoulin LLP, as an individual:** Thank you very much. I know my presentation is being circulated because I heard reference to it, so I will get right into brief introductory remarks.

My view is that the lobbying sections of the proposed legislation ought not to raise and does not raise the issue of whether lobbying is good or bad because, as the current act says, lobbying is a legitimate activity. More than that, the right to petition government has its roots in the Magna Carta and in the 1689 English Bill of Rights.

If a corporate citizen or an individual citizen finds government so complex, or challenging, that he, she, or it wants to retain expert assistance in accessing or communicating with government, then that too is a right.

It would be unfortunate for the debate to degenerate, as it has in the media and among some critics into a debate about whether lobbying is good or bad. The issues should be accountability, transparency and the ethical standards that are applied to lobbyists.

I know there are critics of increased disclosure, critics of increased transparency and openness, and to them the message has to be that while it is every Canadian's right to influence

Honorables sénateurs, nous allons maintenant entendre Robert Ramsey et Robert Hamp, de la Société canadienne des directeurs d'association. Cette association a pour objet de promouvoir la valeur que représentent les organisations sans but lucratif pour la société canadienne, en renforçant et en appuyant l'excellence et le professionnalisme de ses membres grâce à des initiatives pertinentes en matière d'éducation, d'intervention, d'information et de recherche. Nous accueillons également M. Guy Giorno, avocat chez Fasken Martineau DuMoulin. Il est l'un des grands spécialistes du Canada en matière de droit du lobbying. Il prononce des discours, rédige des articles et conseille des clients sur les différentes lois en matière d'enregistrement des lobbyistes qui existent au Canada et est le principal coauteur d'un ouvrage intitulé *Lobbying in Canada*.

Nous accueillons également à la table MM. Alain Pineau et Keith Kelly, de la Conférence canadienne des arts. La CCA est un organisme de défense culturelle non partisane et sans but lucratif dont l'objet est de fournir une tribune nationale pour discuter de la politique culturelle et d'être un défenseur national des artistes et institutions et industries culturelles du Canada.

[Français]

Le comité tient à vous remercier de votre présence. Je vous cède maintenant la parole et, par la suite, nous passerons à une période de questions et discussion qui sera, j'en suis certain, très utile pour les membres du comité.

[Traduction]

**Guy W. Giorno, avocat, Fasken Martineau DuMoulin LLP, à titre personnel :** Merci beaucoup. Je sais que l'on est en train de distribuer le texte de mon exposé car j'ai entendu des intervenants s'y reporter, alors je vais tout de suite vous livrer mes remarques liminaires.

Selon moi, les articles en matière de lobbying du projet de loi ne soulèvent pas, ni ne devraient soulever, la question de savoir si le lobbying est une bonne ou une mauvaise chose car, comme le dit l'actuelle loi, le lobbying est une activité légitime. Plus encore, le droit de soumettre des requêtes au gouvernement a ses racines dans la Magna Carta et dans la Déclaration des droits britannique de 1689.

Si une personne morale ou un citoyen juge le gouvernement si complexe ou si intimidant qu'il ou elle recourt à des spécialistes pour accéder au gouvernement ou communiquer avec lui, cela aussi est un droit.

Il serait dommage que le débat dégénère, comme cela a été le cas dans les médias et chez certains critiques, en un débat au sujet de la question de savoir si le lobbying est une bonne chose ou une mauvaise chose. La discussion devrait plutôt porter sur l'imputabilité, la transparence et les normes éthiques s'appliquant aux lobbyistes.

Je sais qu'il y a des critiques d'une divulgation accrue, d'une transparence et d'une ouverture accrues, et le message qu'il leur faut communiquer est que bien que ce soit le droit de tout

public policy, it is not a right to influence public policy secretly. That, in my view, is the distinction.

Some worry that enhanced disclosure, shedding more light on lobbying activity, will have a chilling effect on communications between government officials and stakeholders or will damage the lobbying industry. In my paper, I refer to the Province of Quebec and the Province of British Columbia, where they have some types of disclosure and they have not had those damaging effects.

I also refer to the United States, where federal and state law governing lobbying is for the most part much more onerous, much more intrusive than anything that is on the books or is being proposed in Canada. I document some of those examples: Photo identification for lobbyists; making lobbyists in some states disclose every penny and naming the public officials on whom that is spent; and I could go on and on.

No one, honourable senators, seriously contends that we have a problem in the U.S. where there is too little access by lobbyists to decision makers. No one seriously contends that in the United States the American lobbying industry is so hard done by that it is suffering as a result of over-regulation.

Bill C-2 is good, it is laudable, it is a very good step, and in my respectful submission it should, ought to and must pass to meet the expectations of Canadians. That said I believe the legislation ought to be improved.

**Senator Day:** Are you talking about the entire bill?

**Mr. Giorno:** The lobbying sections.

I have suggested 12 specific amendments or recommendations for members. I want to speak briefly to two of them. The first is a concern that I raise about the technical drafting of the detailed monthly reporting section. That is on pages 69, 70 and 72 of the proposed legislation.

As drafted, detailed monthly reporting would apply only to prescribed types of communication. In my view that is unfortunate. I recommend reversing the order of that provision so that detailed monthly reporting applies to all communication except that which is exempt because it is prescribed by regulation as exempt.

What is the difference between the two? My concern about the current wording saying that cabinet has to prescribe the communication that must be reported monthly is this: If cabinet is unaware that a type of communication exists, then cabinet cannot prescribe it. If cabinet does not prescribe the communication then under the current wording it is not disclosed. In my opinion, some of the very types of communication that ought to be disclosed will escape reporting precisely because cabinet is unaware of the communication.

Canadien d'influer sur la politique publique, ce n'est pas un droit que d'y influencer en secret. C'est là, à mon sens, la distinction à faire.

D'aucuns craignent qu'un accroissement de la divulgation, jetant plus de lumière sur les activités de lobbying, aura un « effet de refroidissement » sur les communications entre fonctionnaires et parties prenantes ou encore que cela nuira à l'industrie du lobbying. Dans mon mémoire, je fais état de la province de Québec et de la province de la Colombie-Britannique où il se fait certains genres de divulgations et l'on n'a pas relevé de tels effets néfastes.

Je fais également état des États-Unis, où les lois fédérales et d'État régissant le lobbying sont pour la plupart beaucoup plus onéreuses, beaucoup plus intrusives que tout ce qui existe ou est proposé au Canada. Je documente certains de ces exemples : pièces d'identité avec photo pour les lobbyists; obligation pour les lobbyists dans certains États de divulguer chaque cent et désignation des fonctionnaires pour lesquels cet argent est dépensé, et je pourrais continuer encore.

Honorables sénateurs, personne n'affirme sérieusement qu'il existe aux États-Unis un problème d'accès trop limité aux décideurs par les lobbyists. Personne ne prétend sérieusement qu'aux États-Unis l'industrie américaine du lobbying est si brimée qu'elle souffre du fait d'une surréglementation.

Le projet de loi C-2 est bon, il est louable et il constitue un très bon pas en avant, et je vous sou mets respectueusement qu'il devrait et qu'il devra satisfaire les attentes des Canadiens. Cela étant dit, je crois que le projet de loi devrait être amélioré.

**Le sénateur Day :** Parlez-vous du projet de loi tout entier?

**M. Giorno :** Des articles portant sur le lobbying.

Je propose 12 recommandations ou amendements précis. J'aimerais traiter brièvement de deux d'entre eux. Le premier concerne un souci que j'ai au sujet du libellé technique de la partie traitant des rapports mensuels détaillés. Cela se trouve aux pages 69, 70 et 72 du projet de loi.

Dans sa formulation actuelle, l'exigence en matière de déclarations mensuelles détaillées ne s'appliquerait qu'à certains types de communication. Cela est à mon sens malheureux. Je recommande d'inverser cette disposition, de telle sorte que l'obligation de préparer une déclaration mensuelle détaillée s'applique à toutes les communications sauf celles qui sont exemptées du fait d'être prescrites comme étant exemptées.

Quelle est la différence entre les deux? Mon souci quant au libellé actuel, qui dit que le Cabinet doit identifier les types de communication qui devront faire l'objet d'une déclaration mensuelle, est le suivant : si le Cabinet ignore l'existence d'un certain type de communication, alors il ne peut pas l'assujettir à cette exigence. Si le Cabinet n'identifie pas un type de communication donné, alors en vertu de l'actuel libellé, une telle communication ne sera pas divulguée. C'est ainsi qu'à mon avis certains des types de communication qui devraient justement être divulgués échapperont au mécanisme de rapport précisément du fait que le Cabinet en ignore l'existence.



The advantage of the reverse approach is that it would be more transparent. It would be more transparent to have Canadians actually know what is exempt — and that can be detailed — as opposed to having silence on that issue so that Canadians and lawmakers do not know. There is saying, and it is trite to say, you do not know what you do not know, but it is true, and in that case if it is never reported it will not come to light.

Finally, I believe it puts the onus where it should be. If the lobbying industry wants to come to government and say prescribe by Order-in-Council, prescribe by regulation these exemptions, we think routine emails should be exempt, then they can make that case, as opposed to making it the reverse where Canadians and proponents of access would have to make the case for what ought to be covered.

The second of my specific recommendations is inconsistency in the five-year cooling off period. I believe the five-year cooling off period is vital, necessary, it meets the expectations of Canadians, but there is an inconsistency between the way the five-year cooling off period has been drafted in Bill C-2, and the way it exists in section 29 of the post-employment code. Second, distinctions are drawn among different types of in-house lobbyists and those distinctions are different from the way in-house lobbyists are treated in other sections of the same act; the Lobbyists Registration Act.

I can speak to that in somewhat more detail but just to highlight two examples: Under Bill C-2, in-house lobbyists for organizations are treated much more severely than in-house lobbyists for corporations, and I am not sure that was the intent for differential treatment when it comes to the five-year ban. To say that again a bit differently, a senior public office-holder who leaves that office and goes to work as an in-house lobbyist for an organization would be treated more severely than a senior public office-holder who leaves that office to work as an in-house lobbyist for a corporation.

**The Chairman:** In what way?

**Mr. Giorno:** It is on page 75 of the bill in proposed section 10.11. You will see that in proposed paragraph (b) and paragraph (c) there is a difference because proposed paragraph (c) has additional language at the end. Proposed paragraph (b) refers to a senior public office-holder who goes to work for an organization. By the way, “organization” does not just include not-for-profits, it includes them, it includes partnerships, and it includes anything that is actually not a corporation.

Anyone who goes to one of those organizations and does any of the activities, that is any of the registerable activities in section 7, is subject to a five-year ban. If he or she leaves public office and goes to work for a corporation there is some additional language, and that is that he or she carries on those activities that

L’avantage de l’approche inverse est que ce serait plus transparent. Ce serait plus transparent si les Canadiens savaient véritablement ce qui est exempté — et cela pourrait être détaillé — par opposition à une situation dans laquelle cet aspect-là n’est pas traité, les Canadiens et les législateurs restant dans l’ignorance. Il y a ce dicton qui dit que vous ne savez pas ce que vous ne savez pas, et cela peut paraître simpliste, mais c’est vrai, et dans ce cas-ci, si telle ou telle communication n’est jamais rapportée, alors elle ne sera jamais exposée.

Enfin, je pense que cela situe la responsabilité là où elle devrait exister. Si l’industrie du lobbying veut pouvoir s’adresser au gouvernement et lui dire de prescrire par décret en conseil ou par règlement telle ou telle exemption, par exemple pour les courriels de routine, alors elle pourra présenter ses arguments, au lieu que l’on ait la situation inverse, les Canadiens et les partisans de l’accessibilité ayant à justifier ce qui devrait être couvert.

La deuxième de mes recommandations précises concerne le manque d’uniformité dans les règles concernant l’interdiction quinquennale. J’estime que cette « période de refroidissement » quinquennale est vitale, essentielle et qu’elle correspond aux attentes des Canadiens, mais il y a une contradiction entre la façon dont cette période d’interdiction de cinq ans est prévue dans le projet de loi C-2, et la façon dont elle existe dans l’article 29 du code après-mandat. Deuxièmement, l’on fait des distinctions entre différents types de lobbyists salariés, et ces distinctions sont différentes de la façon dont les lobbyists salariés sont traités dans d’autres parties de la même loi, c’est-à-dire la Loi sur l’enregistrement des lobbyists.

Je pourrais traiter plus dans le détail de cette question, mais je vais me contenter de faire ressortir ici deux exemples. En vertu du projet de loi C-2, les lobbyists salariés d’organisations sont traités de façon beaucoup plus sévère que les lobbyists salariés de personnes morales, et je ne sais pas très bien quel est l’objet de cette différence de traitement pour ce qui a de la période d’interdiction de cinq ans. Pour exprimer les choses autrement, un titulaire de charge publique de haut rang qui quitte son poste pour partir travailler comme lobbyist-maison pour une organisation serait traité de façon beaucoup plus sévère qu’un titulaire de charge publique de haut rang qui quitte son poste pour aller travailler comme lobbyist-maison pour une entreprise.

**Le président :** De quelle façon?

**M. Giorno :** Cela se trouve à l’article 10.11, à la page 75 du projet de loi. Vous verrez qu’aux alinéas b) et c), il y a une différence, car l’alinéa c) comporte d’autres éléments. L’alinéa b) parle de l’ancien titulaire de charge publique de haut rang qui part travailler pour une organisation. Soit dit en passant, le terme « organisation » n’inclut pas seulement les sociétés sans but lucratif, mais également les partenariats et en fait tout ce qui n’est pas une personne morale.

Quiconque part travailler pour l’une de ces organisations et s’adonne à l’une ou l’autre des activités devant faire l’objet d’une déclaration en vertu de l’article 7, est frappé d’une interdiction de cinq ans. S’il ou elle quitte son poste pour aller travailler pour une personne morale, le texte supplémentaire dit que si une personne

can be registered and they constitute a significant part of the individual's work. I am sure honourable senators have heard that that is 20 per cent.

**The Chairman:** One day a week.

**Mr. Giorno:** Or one day a week. The way this works, a senior public office-holder who goes to a not-for-profit or a partnership and spends 1 per cent of his time lobbying would be covered, whereas one who goes to work for a corporation and spends 19.999 per cent of his time lobbying would not be covered. I do not think that is what was intended. I think that is an oversight. I think that is something that could easily be corrected.

There is also a bit of a difference in the way senior officers of corporations are treated. Again, under the existing act and under section 29 of the code, if you are a senior officer of a corporation and you spend one second lobbying, .0001 per cent of your time, you are subject to the ban. For some reason, the way this section is drafted, as a senior office-holder of a corporation, you are now subject to the 20 per cent rule. Again, I do not believe that is intentional; I think that is an oversight.

Those are just two of the specifics I wanted to focus on, members of the committee. I know there will be time for questions and I should conclude my remarks.

**The Chairman:** Thank you very much and I am sure there will be many questions.

**Robert Ramsay, Chair, Canadian Society of Association Executives:** Thank you members of the committee. The Canadian Society of Association Executives welcomes the opportunity to comment on Bill C-2 the proposed federal accountability act, and is pleased to participate in its review on our members' behalf.

I am the current chair of CSAE's government relations committee and President of the Motorcycle and Moped Industry Council, as well as the Canadian All-terrain Vehicle Distributors Council. With me this afternoon is Mr. Bob Hamp the CSAE Director of Communication and Research.

CSAE is a professional organization of 1600 men and women who manage many of Canada's most progressive trade, professional, occupational, philanthropic and common interest organizations. An additional 600 business members provide services and products to the sector and comprise an integral part of CSAE's membership.

CSAE and its member organizations support government initiatives to strengthen the rules and institutions that ensure increased transparency and accountability to Canadians. We share those goals and, with the exception of two major concerns, we are pleased to support the overall intent of the proposed legislation.

exerce les activités en question et que celles-ci constituent une part importante de l'ensemble de ses activités, alors elles doivent faire l'objet d'une déclaration. Je suis certain que les honorables sénateurs auront entendu dire que le seuil est de 20 p. 100.

**Le président :** Un jour par semaine.

**M. Giorno :** Ou un jour par semaine. Cela fonctionne ainsi : le titulaire de charge publique de haut rang qui part travailler pour une société sans but lucratif ou un partenariat et qui consacre 1 p. 100 de son temps à faire du lobbying serait couvert, tandis que ce ne serait pas le cas de la personne qui part travailler pour une personne morale et qui consacre 19,999 p. 100 de son temps à des activités de lobbying. Je ne pense pas que cela corresponde à l'objet visé au départ. Je crois qu'il s'agit d'un oubli. Il me semble que c'est quelque chose qui pourrait être assez facilement corrigé.

Il y a également une légère différence dans la façon dont les cadres dirigeants de société sont traités. Encore une fois, en vertu de l'actuelle loi et de l'article 29 du code, si vous êtes cadre dirigeant d'une entreprise et que vous consacrez une seconde à faire du lobbying, c'est-à-dire 0,0001 p. 100 de votre temps, vous êtes visé par l'interdiction. Selon le libellé actuel, pour quelque raison, si vous êtes cadre dirigeant d'une personne morale, vous serez maintenant assujéti à la règle des 20 p. 100. Encore une fois, je ne pense pas que cela soit intentionnel; je crois qu'il s'agit d'une erreur.

Voilà seulement deux des éléments sur lesquels je voulais me concentrer, mesdames et messieurs les membres du comité. Je sais qu'il y aura du temps pour les questions et que je devrais m'arrêter là.

**Le président :** Merci beaucoup, et je suis certain qu'il y aura de nombreuses questions.

**Robert Ramsay, président, Société canadienne des directeurs d'association :** Merci, mesdames et messieurs les membres du comité. La Société canadienne des directeurs d'association est heureuse de pouvoir commenter le projet de loi C-2, Loi fédérale sur la responsabilité, et de participer à son examen au nom de nos membres.

Je suis l'actuel président du Comité des relations gouvernementales de la SCDA et président du Conseil de l'industrie de la motocyclette et du cyclomoteur, ainsi que du Conseil canadien des distributeurs de véhicules tout terrain. M'accompagne cet après-midi Bob Hamp, directeur des Communications et de la Recherche de la SCDA.

La SCDA est le regroupement professionnel des 1 600 hommes et femmes qui dirigent un grand nombre des organisations commerciales, professionnelles, philanthropiques et d'intérêts communs les plus progressives du pays. Nous représentons également 600 autres entreprises fournissant services et produits au secteur.

La SCDA et ses organisations membres appuient les mesures gouvernementales visant à renforcer les règles et les institutions dans le but d'accroître la transparence et la responsabilité envers les Canadiens. Nous approuvons ces objectifs et, à l'exception de deux importants sujets de préoccupation, sommes heureux d'appuyer le projet de loi dans son ensemble.



Our first concern relates to the restriction on lobbying activity that enshrines a five-year prohibition on lobbying activities for ministers, their staff and senior public servants. We believe government officials should maintain the right to move freely from government service to the not-for-profit sector in view of the unique relationship that non-profit organizations currently enjoy with the federal government. Senior staff in CSAE member organizations who lobby government are defined by the Lobbyists Registration Act as "in-house organization lobbyists." They lobby government officials, and their primary focus is to seek common good for all their constituents.

Let me put this in perspective for you briefly. Many years ago, I was an assistant to a member of Parliament and a cabinet minister. The organization I joined, when I left the minister, had little expertise in government relations. In fact, there were only four staff members at that time, none of whom had any government experience. They relied on my insight and knowledge, and that enabled them to represent public policy in a much better way. I was not me personally; it was my insight into the workings of government, and the ideas of public policy and the public good. I brought my expertise of how to frame that insight within the industry so that the industry not only brought forth its ideas and interests but was able to see the public interest. I assisted them in bringing forward a better framing of transportation policy with the industry I am with, environmental policy, safety policy and all those items.

When we deal with the not-for-profit sector, we are talking about very small organizations. Most of them have less than 10 staff. They do not have a lot of expertise. They rely on one or two people to do all their government relations.

We are a national organization and operate right across the country. We deal with all 10 provincial jurisdictions, the territorial jurisdictions and, of course, most importantly, the federal jurisdiction. These sorts of things are important to the not-for-profit sector.

It is the CSAE's position that eliminating the five-year moratorium, or replacing it with a more reasonable period, would ensure the continued maintenance of the unique exchange of information and consultation that currently benefits both the government and the not-for-profit sector. Failure to remove this time constraint will ultimately dissuade government officials from working with the not-for-profit organizations. It will be a barrier. People like me will not be able to enter the not-for-profit sector. That will be a shame for society, and that will be a shame for government.

Notre première réserve concerne les restrictions quant au lobbying, c'est-à-dire l'interdiction de cinq ans imposée aux ministres, à leur personnel et aux titulaires de charge publique de haut rang de pratiquer le lobbying. Nous sommes d'avis que les représentants du gouvernement devraient conserver le droit de passer librement de la fonction publique au secteur sans but lucratif en raison du lien privilégié que les organisations sans but lucratif ont tissé avec le gouvernement fédéral. Aux termes de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, les cadres supérieurs des organisations membres de la SCDA qui font du lobbying auprès du gouvernement sont définis comme étant des « lobbyistes salariés ». Ils font du lobbying auprès de représentants du gouvernement et ils visent avant toute chose le bien commun de tous les électeurs.

Permettez-moi de mettre brièvement cela en contexte pour vous. Il y a de nombreuses années, j'ai travaillé comme adjoint à un député et à un ministre. L'organisation pour laquelle je suis allé travailler lorsque j'ai quitté mon poste auprès du ministre avait peu d'expérience en matière de relations gouvernementales. Elle ne comptait en fait que quatre employés à l'époque, dont aucun ayant quelque expérience que ce soit avec le gouvernement. Ils ont compté sur mes connaissances et mes instincts et cela leur a permis de beaucoup mieux intervenir relativement à la politique publique. Ce n'était pas moi personnellement; c'était ma connaissance des rouages du gouvernement, et leurs idées en matière de politiques publiques et de bien public. Ma contribution était ma capacité de cerner ces intérêts au sein de l'industrie afin que celle-ci puisse non seulement exposer ses idées et ses intérêts mais également comprendre l'intérêt public. J'ai aidé l'organisation à élaborer un meilleur cadre pour la politique en matière de transport au sein de l'industrie pour laquelle je travaille, sur les plans environnemental, sécurité, et tout le reste.

Lorsqu'on traite avec le secteur sans but lucratif, il faut savoir qu'il s'agit d'organisations très petites. La plupart comptent moins de dix employés. Elles n'ont pas beaucoup d'expérience. Elles comptent sur une ou deux personnes pour la totalité de leurs relations gouvernementales.

Nous sommes une organisation nationale et nous sommes actifs d'un bout à l'autre du pays. Nous traitons avec dix gouvernements provinciaux, les gouvernements territoriaux et, bien sûr, ce qui est plus important, le gouvernement fédéral. Ces choses sont importantes pour le secteur sans but lucratif.

La position de la SCDA est qu'il conviendrait d'éliminer ce moratoire de cinq ans ou de le remplacer par une période plus raisonnable, afin de maintenir la libre circulation de renseignements ainsi que les consultations qui profitent à l'heure actuelle autant au gouvernement qu'au secteur sans but lucratif. À défaut de supprimer cette période d'interdiction, on finira par dissuader les représentants du gouvernement de travailler pour des organisations sans but lucratif. Ce serait un obstacle. Les gens comme moi ne pourraient pas accéder au secteur sans but lucratif. Ce serait dommage pour la société, et ce serait dommage pour le gouvernement.

Our second concern is with the obligation to report all contacts with designated government officials. The act requires in-house organization lobbyists — and I am an in-house organization lobbyist — to record all registerable activities with certain exceptions such as chance encounters, although chance encounter still needs to be defined precisely. That may take place with senior office-holders, including who was met and what was discussed, and lobbyists must file regular reports with the registrar.

Again, CSAE is concerned that new and more frequent reporting requirements may lead to situations where contact with government officials is severely curtailed or avoided altogether because of the new reporting requirements. It is not so much that the reporting requirements are there; it is the fact that they are so onerous. If you have seven or nine staff, and you have to report every contact, that eats into a lot of time. We deal with numerous departments. CSAE is concerned with this new and more frequent reporting requirement. Most of the contact comes from the government to us. We have experts on safety, engineering and those sorts of things within the transportation sector that the government cannot have and can never have. They cannot afford the same level of expertise — engineering and otherwise. We respond to Environment Canada, Transport Canada and other organizations that require that sort of expertise. It is a give-and-take arrangement, but now everything must be reported. The free flow of information, research, knowledge and consultation between government and the not-for-profit sector will be curtailed and, as a result, the informed decision-making process that currently exists will be weakened.

Will recording contracts with senior public office-holders truly advance the public policy process to address the issue of public interests? That is an important question, and one that we need to discuss in more detail.

As you may know, many not-for-profit organizations currently register twice annually through the Lobbyists Registration Act and provide updates on issues and subject matter discussed, as well as the government department and the institution contacted. We are concerned that increasing this compliance requirement will be a more onerous and more time-consuming burden and will result in a loss of productivity for many not-for-profit organizations currently facing resource constraints. We have very few resources in not-for-profit organizations and our small staff is overworked already; this will add to their workload.

We encourage the committee to maintain the current reporting status for in-house organization lobbyists — in particular, for not-for-profit, in-house organization lobbyists.

Notre deuxième préoccupation concerne l'obligation de déclarer toutes les communications avec les représentants du gouvernement désignés. La loi oblige tous les lobbyistes salariés d'organisation — et j'en suis — à garder un registre de toutes leurs activités déclarables, avec certaines exceptions, par exemple rencontres fortuites, bien qu'il faille encore en préciser la définition. De telles rencontres fortuites avec des titulaires de charge publique de haut rang se produisent, auquel cas il faut noter le nom de la personne et les sujets abordés, et les lobbyistes doivent déposer régulièrement des rapports auprès du directeur des lobbyistes.

Encore une fois, la SCDA craint que ces nouvelles exigences de faire rapport plus fréquemment ne créent des situations où les communications avec des porte-parole du gouvernement risquent d'être sérieusement compromises ou carrément inexistantes. Ce n'est pas tant que des exigences en matière de rapport soient là, c'est le fait qu'elles soient aussi onéreuses. Si vous avez un personnel de sept ou de neuf, et qu'il vous faut déclarer chaque communication, cela prendra beaucoup de temps. Nous traitons avec différents ministères. La SCDA est préoccupée par ces nouvelles exigences de faire rapport plus fréquemment. Le gros des communications avec nous sont l'initiative du gouvernement. Nous avons des experts en matière de sécurité, de génie et ainsi de suite dans le secteur des transports, experts que le gouvernement n'a pas et ne pourra jamais avoir. Il n'a pas les moyens de se procurer le même niveau de compétence, en génie ou autre. Nous donnons suite à des demandes émanant d'Environnement Canada, de Transports Canada et d'autres organisations encore qui ont besoin de nos compétences. Il s'agit d'un arrangement réciproque, mais il faudra dorénavant que tout soit déclaré. La libre circulation de l'information, des travaux de recherche, des connaissances et des consultations entre le gouvernement et le secteur sans but lucratif sera entravée, ce qui viendra en retour affaiblir le processus décisionnel éclairé qui existe à l'heure actuelle.

Est-ce que la tenue d'un registre de toutes les communications avec les titulaires de charge publique de haut rang servira vraiment le processus d'élaboration de politiques publiques face aux intérêts publics? C'est là une question importante qui mérite d'être examinée de plus près.

Comme vous le savez peut-être, nombre d'organismes sans but lucratif s'enregistrent deux fois par an en vertu de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et fournissent des mises à jour sur les questions et les dossiers abordés, ainsi que le ministère ou l'institution contacté. Nous craignons que le resserrement des règles s'avère être un fardeau plus lourd et plus coûteux en temps et résulte en une perte de productivité pour de nombreux organismes sans but lucratif aujourd'hui confrontés à des ressources limitées. Nos organismes sans but lucratif ne disposent en effet que de très peu de ressources et nos petites équipes sont déjà surmenées, et ceci ne fera qu'alourdir encore leur charge de travail.

Nous encourageons le comité à maintenir les actuelles exigences en matière de rapport pour les lobbyistes salariés d'organisations — et tout particulièrement pour les lobbyistes salariés d'organisations sans but lucratif.



Ladies and gentlemen, on behalf of the members of CSAE, I thank you for your time and for allowing me to express some of our concerns. I would be happy to answer any questions you have.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Ramsay.

[Translation]

**Alain Pineau, National Director, Canadian Conference of the Arts:** Thank you very much, honourable senators, for giving us this opportunity to appear before you.

I wish to underscore that my colleague, Keith Kelly, who is described as being Senior Policy Advisor, also held the position which is now mine for some ten years, from 1989 to 1998. He therefore has a historic perspective on government relations which I do not have. This is why he has accompanied me here today.

**Senator Fox:** Forgive me for interrupting, but do you have a statement?

**Mr. Pineau:** We sent a letter, but I could table my statement with you.

The Canadian Conference of the Arts, or CCA, is the oldest and largest cultural sector organization. It represents the viewpoint of all artistic disciplines. The CCA speaks on behalf of all individuals and institutions, be they profit or non-profit, who, wherever they are in this country, are interested in our national culture.

The CCA's mandate in civil society is to speak out in the name of our common interests on any policy or regulation that has any impact whatsoever on the arts and culture sector. For more than 60 years now, the CCA has contributed to public debate through the information and studies it produces and the forums it organizes with regard to federal government policies and programs impacting upon the cultural sector in the broadest sense of the term.

To give you an idea of our current involvement, over the last eight days, I participated in a presentation before the blue ribbon panel on grants and contributions as well as in a presentation before the Standing Committee on Finance in the context of its pre-budget consultations.

I tabled a brief before the CRTC on its television policy and today I have the opportunity of outlining for your distinguished committee our concerns with regard to a bill of the utmost importance.

[English]

It was interesting for me to hear Mr. Ramsay. I am sure that a number of people who come in front of you representing organizations will say things that we support. A lot of the things that Mr. Ramsay said about the not-for-profit and charity sectors apply to most of the organizations we represent here.

Mesdames et messieurs, je tiens, au nom des membres de la SCDA, à vous remercier de votre temps et de m'avoir donné l'occasion de vous saisir de certaines de nos préoccupations. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur Ramsay.

[Français]

**Alain Pineau, directeur général, Conférence canadienne des arts :** Je vous remercie beaucoup, honorables sénateurs, de l'occasion qui nous est donnée de comparaître aujourd'hui devant vous.

Je tiens à souligner que mon collègue, Keith Kelly, qui a été décrit comme conseiller de direction principal, a également occupé le poste que j'occupe maintenant pendant une dizaine d'années, de 1989 à 1998. Il a donc une perspective historique sur les relations avec le gouvernement que je n'ai pas. C'est la raison pour laquelle il m'accompagne.

**Le sénateur Fox :** Excusez-moi, avez-vous un mémoire?

**M. Pineau :** Nous avons envoyé une lettre, mais je pourrai vous remettre notre exposé.

La Conférence canadienne des arts, la CCA, est la plus ancienne et la plus vaste organisation du secteur culturel. Elle représente le point de vue de toutes les disciplines artistiques. La CCA parle au nom de tous ceux et celles, individus et institutions, avec ou sans but lucratif, qui au pays ont un intérêt dans la culture nationale.

Le mandat de la CCA dans la société civile est de parler au nom de l'intérêt commun sur toute politique ou réglementation qui affecte de près ou de loin le secteur des arts et de la culture. Depuis plus de 60 ans, la CCA a nourri le débat public par l'information et les analyses qu'elle génère et par les forums qu'elle organise en matière de politiques et de programmes du gouvernement fédéral concernant le secteur culturel au sens large du mot.

Pour vous donner une idée de notre implication actuelle, au cours des huit derniers jours, j'ai participé à une présentation devant le comité d'experts sur les subventions et contributions, de même qu'à une présentation devant le Comité permanent des finances dans le cadre des consultations prébudgétaires.

J'ai déposé un mémoire au CRTC sur la politique télévisuelle et aujourd'hui, j'ai eu l'occasion de présenter nos préoccupations à votre distingué comité sur un projet de loi de la plus grande importance.

[Traduction]

Il a été intéressant pour moi d'entendre M. Ramsay. Je suis certain qu'il y a des représentants d'organisations qui comparaissent devant vous et qui disent des choses que nous appuyons. Beaucoup des remarques de M. Ramsay au sujet des secteurs sans but lucratif et caritatif s'appliquent à la plupart des organisations que nous représentons ici.

We want to focus on two particular areas of concern today. Both areas pertain to the excessive reporting requirements that are being placed on organizations like ours, and to the chill effect this piece of legislation may have on open public debate in our democratic society.

**Keith Kelly, Senior Policy Advisor, Canadian Conference of the Arts:** The arts and culture sector fully supports the principle of accountability for the use of public funds. Our organizations are governed by boards, which assume the fiduciary responsibility for the management of both government funding and earned revenue. Most of our organizations are audited annually and the results are publicly available.

However, many accountability measures currently in place for the not-for-profit sector are already disproportionate to the amount of government funding received — a fact acknowledged by the Auditor General herself. When we talk about the accountability framework, we are really talking about the accountability framework for funding — the grants and contributions received by the not-for-profit arts and cultural sector.

Monthly progress reports, breakdown of time devoted by staff members to specific projects in increments of hours and minutes, cash flow projections, et cetera consume an undue amount of time for both the recipients of federal funding and the public servants who administer the funding programs. The accountability measures are not sufficiently graduated to reflect the amount of public money provided to the recipients or to the risk associated with the administration of these funds.

The Canadian Conference of the Arts, CCA, asks this committee to ensure that new accountability measures better reflect sensitivity to these issues, and do not add a further unnecessary burden on already fragile organizations of civil society. Accountability processes and requirements should not be the same for a \$10,000 contribution as they are for a \$10 million contribution. Yet, this is the situation we find ourselves in.

Our second concern with the proposed accountability act centres on the vagueness of some provisions requiring reporting of contact between organizations, the public service and other elements within the federal government network. The CCA, like many other not-for-profit organizations based in Ottawa, has extensive contact with federal officials and parliamentarians. In the policy development process, public consultations such as this one are an essential and ongoing process. The free flow of information, ideas and perspective is central to the development of policies or programs that are intended to address the public good.

Nous aimerions nous concentrer aujourd'hui sur deux aspects particuliers qui nous préoccupent. Ces deux questions se rapportent aux exigences de rapports excessifs qui vont être imposées à des organisations comme la nôtre, et à l'effet de refroidissement que ce projet de loi pourrait avoir sur le débat public ouvert dans notre société démocratique.

**Keith Kelly, conseiller principal en matière de politique, Conférence canadienne des arts :** Le secteur des arts et de la culture appuie pleinement le principe de l'imputabilité relativement à l'utilisation faite des fonds publics. Nos organisations sont régies par des conseils, qui assument la responsabilité fiduciaire pour la gestion tant des fonds gouvernementaux que des recettes gagnées. La plupart de nos organisations sont vérifiées annuellement et les résultats sont accessibles au public.

Cependant, de nombreuses mesures de comptabilité présentement en place pour le secteur sans but lucratif sont déjà disproportionnées par rapport aux fonds publics reçus — fait que la vérificatrice générale elle-même a reconnu. Lorsque nous parlons du cadre de reddition de comptes, nous parlons en réalité du cadre de reddition de comptes pour le financement — les dons et contributions reçus par le secteur artistique et culturel sans but lucratif.

Les rapports d'étape mensuels, la ventilation détaillée, en heures et en minutes, du temps consacré par les membres du personnel aux différents projets, les prévisions de trésorerie et ainsi de suite accaparent une quantité indue de temps et chez les bénéficiaires de fonds fédéraux et chez les fonctionnaires qui administrent les programmes de financement. Les mesures de reddition de comptes ne sont pas suffisamment adaptés aux montants de deniers publics versés aux bénéficiaires ainsi qu'au risque lié à l'administration de ces fonds.

La Conférence canadienne des arts, ou CCA, demande au comité de veiller à ce que les nouvelles mesures d'imputabilité reflètent mieux ces aspects et ne viennent pas alourdir inutilement le fardeau que subissent déjà ces organisations fragiles de la société civile. Les exigences et processus en matière de comptabilité ne devraient pas être les mêmes pour une contribution de 10 000 \$ que pour une contribution de 10 millions de dollars. Or, c'est précisément dans cette situation que nous nous trouvons.

Notre deuxième préoccupation relativement au projet de loi sur la responsabilité concerne le caractère vague du libellé de certaines dispositions exigeant la déclaration de communications entre les organisations, la fonction publique et d'autres éléments faisant partie du réseau du gouvernement fédéral. La CCA, comme c'est le cas de nombreux autres organismes sans but lucratif ayant leur siège à Ottawa, entretient d'abondantes communications avec des fonctionnaires fédéraux et des parlementaires. Dans le cadre du processus d'élaboration de politiques, les consultations publiques comme la réunion en cours ici sont un processus essentiel et permanent. La libre circulation d'information, d'idées et de perspectives est essentielle à l'élaboration de politiques et de programmes devant servir le bien public.



**Mr. Pineau:** The Lobbyists Registration Act requires that half the employees of the CCA must be registered as lobbyists as a result of our activities; since there are seven of us and not three and a half, three must be registered. The disciplines of that act already require registrants to indicate on which topics and with which government departments or agencies the so-called lobbying will be directed.

The CCA has a difficult time reconciling its activities with government and Parliament as lobbying since the CCA in no way directly benefits from any success such efforts may achieve. We intervene on broadcasting issues but we are not broadcasters. We intervene on copyright legislation and yet we hold no copyright from which we would derive an economic benefit from our activity. The addition of another layer of accountability for such actions appears to be redundant and excessive.

It is unclear to what degree the provisions of the act would curtail or complicate these interactions. It would appear that any contact between public servants and members of the general public must be reported on by the organization or individual lobbyist in question. Officials from Treasury Board could not clarify if such rules would require a casual conversation held at a dinner party or cocktail function to be subject to such reporting requirements. If that is indeed the case, social life in Ottawa will be severely curtailed or will have to go underground.

**Senator Day:** You know how to get to the point.

**Senator Campbell:** I am voting for this one.

**Mr. Pineau:** The accountability act was inspired by the misappropriation of federal funds. The intent of the legislation, as we understand it, is to preclude the possibility that this situation would recur. Nothing that we are aware of in the public policy discourse has signalled the need for tighter controls on how Canadians relate to their government, public servants or parliamentarians.

To you, honourable senators, is entrusted the task of ensuring that the accountability act addresses the real key issues that necessitated such measures. It falls equally to you to ensure the zeal for increased accountability does not unwittingly impair the democratic process and the free flow of ideas, opinions, analysis and interchange central to the development of policies and programs that serve the public good.

In a letter that the CCA sent to all members of the Senate in June, we asked, as a minimum, that the regulations associated with this legislation be subject to further open and public hearings, with the focus on the impact of the measures in the act on the interplay between Canadians and their government and Parliament. Today, we renew this call to you.

**M. Pineau :** La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes exige que la moitié des employés de la CCA soient enregistrés comme lobbyistes du fait de nos activités; étant donné que nous sommes sept et non pas trois et demi, trois d'entre nous devons être inscrits. La loi exige déjà de ceux qui s'inscrivent qu'ils indiquent de quels sujets ils vont traiter et avec quels ministères ou organismes gouvernementaux se fera le prétendu lobbying.

La CCA a de la difficulté à qualifier de lobbying ses activités auprès du gouvernement et du Parlement, étant donné qu'elle ne bénéficie d'aucune façon directement des réussites sur lesquelles peuvent déboucher ces efforts. Nous intervenons dans les dossiers relatifs à la radiodiffusion, mais nous ne sommes pas radiodiffuseurs. Nous intervenons relativement à la législation en matière de droit d'auteur; or, nous ne détenons aucun droit d'auteur pouvant nous rapporter. L'ajout d'encore une autre couche de reddition de comptes pour de telles interventions semble redondant et excessif.

L'on ne sait pas très bien jusqu'à quel point les dispositions de la loi contiendraient ou compliqueraient ces interactions. Il semblerait que toute communication entre fonctionnaires et membres du grand public devrait faire l'état d'une déclaration par l'organisation ou le lobbyiste en question. Les fonctionnaires du Conseil du Trésor n'ont pas pu dire si ces règles exigeraient la déclaration d'une simple conversation à l'occasion d'un dîner ou d'un cocktail. Si c'est le cas, la vie sociale à Ottawa sera sérieusement contenue ou alors deviendra clandestine.

**Le sénateur Day :** Vous savez comment vous y prendre pour faire passer votre message.

**Le sénateur Campbell :** Je vote pour cela.

**M. Pineau :** Le projet de loi sur la responsabilité a été inspiré par le détournement de fonds fédéraux. L'objet de la loi, selon la compréhension que nous en avons, est d'empêcher qu'une telle situation ne se reproduise. D'après ce que nous savons, rien dans le discours sur la politique publique n'a signalé la nécessité d'un resserrement des contrôles quant aux relations qu'entretiennent les Canadiens avec leur gouvernement, les fonctionnaires ou les parlementaires.

Honorables sénateurs, c'est à vous qu'il revient de veiller à ce que la Loi sur la responsabilité résolve les vraies questions essentielles qui ont rendu nécessaires de telles mesures. Il vous incombe également de veiller à ce que ce zèle en faveur d'une reddition de comptes accrue n'entrave pas par inadvertance le processus démocratique et la libre circulation d'idées, d'opinions, d'analyses et d'échanges qui est au cœur de l'élaboration des politiques et des programmes qui servent le bien public.

Dans une lettre que la CCA a envoyée à tous les sénateurs en juin, nous avons demandé qu'au minimum le règlement correspondant à la loi fasse l'objet de nouvelles séances publiques et ouvertes, mettant l'accent sur l'incidence des mesures prévues dans la loi sur la relation entre les Canadiens et leur gouvernement et le Parlement. Nous vous renouvelons ici aujourd'hui cette demande.

If your colleagues in the Senate pass this legislation with no significant revisions, the CCA asks that you attach to it a report supporting the call for an open public review of the proposed revisions. Simply advertising them in the *Canada Gazette* and opening an internet consultation for a few weeks is inadequate when one considers the potential impact of this legislation on the very essence of democratic life in Canada.

Thank you, Mr. Chairman and honourable committee members. We are ready to answer questions you may have for us.

**The Chairman:** Thank you all for three excellent presentations. I have a brief question for Mr. Ramsay. When you talked about the five-year moratorium, you said it should be replaced with a more reasonable period. What would that reasonable period be?

**Mr. Ramsay:** We have discussed this somewhat within our government relations committee. That question is difficult to answer because of the types of organizations that we represent. The vast majority are less than 10 people; and if you lose one member of your staff, you lose 10 per cent of your staff. If you need to replace someone with expertise in government relations, that is a huge gap.

We have discussed this issue and we are looking at a more reasonable amount of time. Ultimately, we would like an exemption for in-house organization lobbyists so that there would be no time whatsoever. Realistically, that might not be acceptable from a political standpoint. To try to balance the needs of government and the needs of our organizations, we might find a more realistic time frame, such as one year or two years.

**The Chairman:** Is that your figure?

**Mr. Ramsay:** We would like to work with government, because we believe we can put in place the protections necessary from a governmental standpoint. There is this conceptual basis that we want to ensure public transparency and we want to ensure public accountability; let us find a mechanism to do that so that there would not have to be a time lag whatsoever. There may be opportunities of that nature. We believe we can work with government, with you, to find a solution to that.

**Senator Campbell:** I am sure you are aware of the suggestion that this committee is being obstructionist in some way. Nothing could be further from the truth. I think every member on this committee, no matter which side they are on, believes in the intent of Bill C-2. However, some of us believe that this bill was not studied properly in a comprehensive manner in the other place.

Si vos collègues du Sénat adoptent ce projet de loi sans y apporter d'importantes révisions, la CCA vous demande d'y joindre un rapport appuyant la demande qu'ait lieu un examen public ouvert des changements proposés. Le simple fait de les annoncer dans la *Gazette du Canada* et d'ouvrir pour quelques semaines une consultation sur Internet ne suffit pas, compte tenu de l'incidence potentielle de ce projet de loi sur l'essence même de la vie démocratique au Canada.

Merci, monsieur le président, mesdames et messieurs les membres du comité. Nous sommes prêts à répondre aux questions que vous voudrez nous poser.

**Le président :** Merci à vous tous pour ces trois excellents exposés. J'ai une petite question pour M. Ramsay. Lorsque vous avez parlé du moratoire de cinq ans, vous avez dit qu'il devrait être remplacé par une période plus raisonnable. Quelle serait cette période plus raisonnable?

**M. Ramsay :** Nous avons discuté de cette question au sein de notre comité des relations gouvernementales. Il m'est difficile de répondre, compte tenu des genres d'organisations que nous représentons. La grande majorité d'entre elles comptent moins de dix employés; si vous perdez un membre de votre personnel, vous en perdez 10 p. 100. S'il vous faut remplacer une personne calée en relations gouvernementales, c'est tout un trou qu'il vous faut combler.

Nous avons discuté de cette question et cherchons à déterminer une période plus raisonnable. Au bout du compte, nous aimerions une exemption pour les lobbyistes salariés d'organisation de façon à ce qu'il n'y ait aucune limite temporelle, quelle qu'elle soit. Pour être réaliste, cela ne serait peut-être pas acceptable d'un point de vue politique. En essayant d'équilibrer les besoins du gouvernement et ceux de nos organisations, nous pourrions peut-être déterminer une période plus réaliste, comme par exemple un ou deux ans.

**Le président :** Est-ce là le nombre que vous choisissez?

**M. Ramsay :** Nous aimerions travailler avec le gouvernement, car nous pensons pouvoir mettre en place des mesures de protection qui sont nécessaires du point de vue du gouvernement. Sur le plan conceptuel, nous tenons à assurer la transparence publique et la reddition de comptes publique; que l'on trouve un mécanisme pour ce faire afin qu'il n'y ait aucune période d'interdiction quelle qu'elle soit. Il se pourrait qu'il y ait des possibilités en la matière. Nous pensons pouvoir travailler avec le gouvernement, avec vous, pour trouver une solution.

**Le sénateur Campbell :** Je suis certain que vous savez qu'il a été dit que le comité ici réuni s'adonne à de l'obstructionnisme. Rien ne pourrait être plus loin de la vérité. Je pense que chaque membre du comité, quel que soit son parti, croit en l'objet visé par le projet de loi C-2. Cependant, certains d'entre nous estiment que le projet de loi n'a pas fait l'objet de l'étude exhaustive qu'il méritait dans l'autre endroit.



I have that same sense when I read Mr. Giorno's excellent presentation. When I go through his report, I continually see the word "oversight." Then Mr. Nelson uses the term oversight, and Mr. Pineau talks about how we go about this and how we should studying. That is really what we are doing.

I have two questions, one of which covers a statement by both Mr. Giorno and Mr. Pineau. Mr. Giorno, your statement was in *The Hill Times*, October 2, 2006. Mr. Pineau, yours was in a presentation you made on June 28, 2006. Both of you made the same statement with regard to the set-up of new regulations, that they will be made after the bill is passed. Mr. Pineau said that Treasury Board officials told those present that it will be difficult to understand the impact of the bill until the regulations were drawn up after it was passed into law.

Mr. Giorno, you say here that speculation has emerged within lobbying circles that the government may choose to include only planned types of communications in what has become known as the contact registry. You said that this would encourage lobbyists to game the system. What is "gaming the system?"

**Mr. Giorno:** The author of that piece used the phrase "gaming the system," which is common in Ottawa circles. In my paper, I referred to it more diplomatically.

If you have a monthly reporting system, and some types of activity and communications are in while others are out, there is obviously an incentive for lobbyists to arrange their communications so that they do not have to be disclosed.

Let me identify the particular type of communication about which I am concerned. We have not seen the regulations yet. There is a suggestion that what will be prescribed to be covered, as that is the way the bill is worded now, is a planned communication with a government official. Anything unplanned, ad hoc, in the street, at a bar or a cocktail party, will be excluded. That is particularly problematic because there will then be an incentive for lobbyists to plan nothing and to plan to bump into everyone at the Senators' game, at the bar, at cocktail parties and social events. That is why I suggest reversing the order of the structure: cover everything, and then if cabinet thinks there is a good reason to exempt a particular activity, exempt it. That is what I meant. I called it, undiplomatically, "gaming the system," but I meant picking and choosing how to communicate to ensure that most of your communications are exempt from disclosure.

**Senator Campbell:** Mr. Pineau, I get a sense here that you have no clear idea what the regulations will be or how they will affect you. Is that correct?

J'ai ce même sentiment à la lecture de l'excellent exposé de M. Giorno. En parcourant son rapport, je vois sans cesse le mot « contrôle ». Puis il y a M. Nelson qui reprend le même terme et M. Pineau qui parle de la façon de nous y prendre et dont nous devrions examiner le projet de loi. C'est vraiment cela que nous faisons.

J'ai deux questions, l'une concernant une déclaration faite et par M. Giorno et par M. Pineau. Monsieur Giorno, vous avez été cité dans le numéro du 2 octobre 2006 du *Hill Times*. Monsieur Pineau, vous avez fait la même remarque lors d'une déclaration que vous avez prononcée le 28 juin 2006. Vous avez tous les deux fait la même déclaration au sujet de l'élaboration du nouveau règlement, qui viendra après l'adoption du projet de loi. M. Pineau a déclaré que les fonctionnaires du Conseil du Trésor avaient dit à l'assistance qu'il serait difficile de comprendre l'incidence du projet de loi tant et aussi longtemps que le règlement devant être rédigé après son adoption n'avait pas été rédigé.

Monsieur Giorno, vous avez déclaré ici que le sentiment au sein de certains milieux de lobbying est que le gouvernement pourrait choisir de n'inclure que certains types de communications dans ce que l'on appelle maintenant communément le registre des communications. Vous avez dit que cela encouragerait les lobbyists à jouer le système. Qu'entendez-vous par « jouer le système »?

**M. Giorno :** L'auteur de ce papier avait utilisé l'expression « jouer le système », qui est courante autour d'Ottawa. Dans mon mémoire, j'en fais état de façon plus diplomatique.

Si vous avez un système de rapports mensuels et qu'y figurent certains types d'activités et de communications mais pas d'autres, les lobbyists seront bien sûr poussés à organiser leurs communications de façon à ne pas devoir les divulguer.

Permettez que je vous explique le genre de communications qui me préoccupe ici. Nous n'avons pas encore vu le règlement. D'aucuns disent que ce qui sera couvert, vu l'actuel libellé du projet de loi, ce seront les communications planifiées avec des fonctionnaires. Tout ce qui ne serait pas planifié, tout ce qui serait ponctuel et fortuit, dans la rue, dans un bar à un cocktail, serait exclu. Cela pose un problème particulier du fait que les lobbyists seront alors incités à ne rien planifier et à compter rencontrer tout le monde à un match des Sénateurs, dans un bar, à un cocktail ou dans le cadre d'une autre manifestation sociale. C'est pourquoi j'ai proposé que l'on fasse le contraire, soit que l'on couvre tout, auquel cas, si le Cabinet estime qu'il y a de bonnes raisons d'exempter une activité particulière, alors il serait libre de le faire. Voilà ce que j'ai voulu dire. J'ai employé l'expression tout à fait non diplomatique de « jouer le système », mais je voulais dire par là choisir le moyen de communiquer pour veiller à ce que le gros de vos communications soient exemptes de la nécessité de divulguer.

**Le sénateur Campbell :** Monsieur Pineau, j'ai l'impression que vous n'avez aucune idée claire de ce que sera le règlement ou de l'incidence qu'il aura sur vous. Ai-je raison?

**Mr. Pineau:** Yes, that is the information we received. A briefing session was organized under the leadership of Mr. Perrin Beatty of the Canadian Manufacturers and Exporters. There were about 15 people in the room. It was made clear to us that the legislation had been put together at incredible speed, that it was extremely complex and that they could not answer many of the questions addressed to them. They kept saying, "Well, you will see that in the regulation, and according to the timetable under which we are working now, you will know in detail what you will have to report probably by June 2007."

That is not very illuminating when you are considering a piece of legislation such as this and you are trying to take a position on it.

It is extremely onerous for organizations like ours to report on that sort of thing. The comment that Mr. Giorno is making is not available to us. It harkens back to my earlier point that arts and culture, to speak of our own bailiwick — and I have many colleagues in the not-for-profit and charitable sector who would say the same — are not in a position to bump into decision makers at Senators' games. I could not invite any decision maker to McDonald's unless I paid for it myself. I do not have a budget. I have to go Dutch on every appointment I make. It is difficult to be tarred with the same brush as people who gave huge sums of money in brown envelopes to political parties in the past and to be asked to make that sort of reporting requirement.

**Senator Campbell:** Is it fair that the comment that the cheque is in the mail will not suffice here?

My last question, and this is an interesting one, goes to page 10 on Mr. Giorno's report; in clause 75 on page 75 of the bill, proposed new section 10.1 prohibits contingency payments to in-house lobbyists.

On September 5, Howard Wilson appeared before us. He is, as you know, the former Ethics Counsellor, who was also responsible for lobbyists registration. I found it interesting when he told us that in 1995 there was a proposal by government to ban contingency payments. At that time they were told by Department of Justice that this was outside the constitutional authority of the federal government, that contracts were in essence a matter of provincial responsibility, that we could control the basis of contracts for the federal government or grants could be extended, but not broadly. I take it that the Department of Justice's view has changed. Those are his words.

There is another reason we are here. Yesterday in the Senate, Senator LeBreton rightfully said that we take our responsibilities as legislators seriously. If we did a better job in this place and in the House of Commons to ensure that our laws are constitutional, it perhaps would eliminate the necessity for having groups challenge laws before the courts.

**M. Pineau :** Oui, je me base sur les renseignements que nous avons reçus. Une séance de breffage a été organisée sous le leadership de M. Perrin Beatty, des Manufacturiers et exportateurs du Canada. Il y avait environ 15 personnes dans la salle. On nous a clairement fait comprendre que le projet de loi avait été élaboré à une vitesse incroyable, qu'il était extrêmement complexe et qu'ils ne pouvaient pas répondre à nombre des questions qu'on leur posait. Ils n'arrêtaient pas de dire, « Eh bien, vous verrez cela dans le règlement, et d'après l'échéancier selon lequel nous travaillons à l'heure actuelle, vous saurez dans le détail ce sur quoi il vous faudra faire rapport en juin 2007 ».

Cela n'éclaire pas beaucoup votre lanterne lorsqu'il est question d'un projet de loi comme celui-ci et que vous essayez de prendre position.

Il est extrêmement onéreux pour des organisations comme la nôtre de faire rapport sur ce genre de choses. Le commentaire de M. Giorno n'a pas été mis à notre disposition. Cela me ramène à ce que je disais tout à l'heure, soit que les arts et la culture, pour parler du domaine qui nous occupe — et j'ai de nombreux collègues dans le secteur sans but lucratif et caritatif qui diraient la même chose — n'ont pas de grandes chances de tomber sur des décideurs lors des matchs des Sénateurs. Je ne pourrais inviter aucun décideur chez McDonald à moins de payer la sortie de ma poche. Je n'ai pas de budget. Chaque fois que je prends rendez-vous avec quelqu'un, il faut que chacun paye sa part. Il est difficile de se sentir dans la même catégorie que les gens qui ont remis des enveloppes brunes remplies d'argent à des partis politiques par le passé et de se faire demander de se plier aux mêmes exigences en matière de rapports.

**Le sénateur Campbell :** Est-il juste de dire qu'une réponse du genre « le chèque est à la poste » ne suffira pas dans ce cas-ci?

Ma dernière question, et elle est intéressante, concerne la page 10 du rapport de M. Giorno. L'article 75, à la page 75 du projet de loi, le nouvel article proposé 10.1, interdit le versement de paiements conditionnels aux lobbyistes salariés.

Le 5 septembre, Howard Wilson a comparu devant nous. Il est, comme vous le savez, l'ancien conseiller en éthique, et il a été responsable également de l'enregistrement des lobbyistes. J'ai trouvé intéressant qu'il nous dise qu'en 1995 il y avait une proposition du gouvernement d'interdire ces paiements. Le ministère de la Justice avait dit à l'époque que cela débordait du pouvoir constitutionnel du gouvernement fédéral, que les contrats relevaient en fait de la responsabilité des provinces, que nous pouvions contrôler la base des contrats pour le gouvernement fédéral ou les subventions devant être accordées, mais pas de façon très large. J'en déduis que l'opinion du ministère de la Justice a changé. Je vous répète ses propos.

C'est là encore une autre raison pour laquelle nous sommes ici. Hier, au Sénat, le sénateur LeBreton a déclaré, à juste titre, que nous prenons très au sérieux nos responsabilités en tant que législateurs. Si nous faisons un meilleur travail en cet endroit et à la Chambre des communes pour veiller à ce que nos lois soient constitutionnelles, alors cela éliminerait peut-être la nécessité que des groupes aillent contester les lois du pays devant les tribunaux.



What is your comment on whether this is constitutional or not? If it is not, what are we looking at?

**Mr. Giorno:** You are asking me about the ban on contingency fees. Generally, I propose that it be expanded.

**Senator Campbell:** Yes.

**Mr. Giorno:** It is always hard to give a short constitutional answer. If my report dealt with it, it would be this high. Generally, it is correct that the issue of civil contracts is within the exclusive jurisdiction of provincial legislatures. However, the question is what the nature of this prohibition is and if it is in pith and substance a regulation of the business of lobbying as applied to public office-holders, then it would be within the jurisdiction of Parliament — the House, the Senate and Her Majesty — to enact that sort of legislation, in my opinion. I do not know what the view of Department of Justice is, but I think it would be, as I said, constitutional for the federal Parliament to regulate the ethical conduct of federal lobbyists. That is all the contingency fee ban is about. It is designed to remove the financial incentive from lobbyists to do things they ought not to do because they have a personal monetary stake in the outcome of that for which they are lobbying.

**Senator Campbell:** You are saying that this should be expanded, not outlawed, and considered part of normal business, in the same way that you would receive a bonus if you do something well or are successful. You think it should be expanded. I may not have used your words properly.

**Mr. Giorno:** There are different types of contingency fees. If you ban one, you should probably ban them all. People who work as employees of corporations can receive contingency fees by receiving bonuses or receiving pay. The bill as worded does not cover them. There is probably no reason why they ought not to be covered.

**The Chairman:** Honourable senators, I will turn to Senator Fox, who has a declaration.

**Senator Fox:** I want to put on the record that in the interests of transparency and to obviate the possibilities of any appearance of conflict of interest, I will refrain from questioning any members of this panel because Mr. Giorno and I have a relationship with the same law firm, he being a partner and I being counsel to that firm. I did not participate in any way in his memorandum nor was I consulted.

**Senator Campbell:** You would not recognize him?

**Senator Fox:** I thought Mr. Giorno would be more comfortable if I made that statement.

**The Chairman:** Thank you for that, Senator Fox. Senator Fox has declared a conflict. I will direct the clerk of the committee to record same in the minutes of the committee.

Diriez-vous que ceci est constitutionnel ou pas? Dans la négative, que sommes-nous en train de regarder?

**M. Giorno :** Vous m'interrogez au sujet de l'interdiction de verser des honoraires conditionnels. De façon générale, je propose que cela soit élargi.

**Le sénateur Campbell :** Oui.

**M. Giorno :** Il est toujours difficile de donner une courte réponse constitutionnelle. Si mon rapport traitait de cela, il serait épais comme ceci. De façon générale, il est vrai que la question des contrats civils relève de la compétence exclusive des assemblées législatives provinciales. Cependant, la question est de savoir quelle est la nature de cette interdiction, et s'il s'agit, en essence et substance, d'une réglementation de l'activité de lobbying telle qu'elle s'applique aux titulaires de charge publique, alors il relèverait à mon sens du Parlement — de la Chambre, du Sénat et de Sa Majesté — de promulguer ce genre de loi. J'ignore quelle est l'opinion du ministère de la Justice, mais, comme je le disais, je pense qu'il serait constitutionnel pour le Parlement fédéral de réglementer la conduite éthique des lobbyistes fédéraux. L'interdiction de payer des honoraires conditionnels se résume à cela. Cela est conçu pour supprimer l'incitatif financier pour les lobbyistes de faire des choses qu'ils ne devraient pas faire du fait qu'ils aient des intérêts monétaires personnels dans le résultat de ce pour quoi ils font du lobbying.

**Le sénateur Campbell :** Vous dites que cela devrait être élargi et non pas interdit, et considéré comme faisant partie de l'ordre normal des choses, de la même façon que vous recevriez une prime si vous faisiez bien votre travail ou réussissiez. Vous pensez que cela devrait être élargi. J'ai peut-être mal cité vos propos.

**M. Giorno :** Il y a différents types de frais conditionnels. Si vous en interdisez un, vous devriez sans doute tous les interdire. Les gens qui travaillent comme employés de société peuvent recevoir des paiements conditionnels du fait de recevoir des primes ou leur rémunération. Le projet de loi, dans son libellé actuel, ne les couvre pas. Il n'y a sans doute aucune raison pour laquelle ils ne devraient pas être couverts.

**Le président :** Honorables sénateurs, je vais maintenant donner la parole au sénateur Fox, qui a une déclaration à faire.

**Le sénateur Fox :** Je tiens à déclarer, afin que cela figure au procès-verbal, que dans l'intérêt de la transparence et pour éliminer tout risque d'apparence de conflits d'intérêts, je vais m'abstenir de poser des questions aux membres de ce panel car M. Giorno et moi-même avons une relation avec le même cabinet d'avocats, lui-même y étant associé principal et moi conseiller. Je n'ai participé d'aucune façon à la préparation de son mémoire et je n'ai pas non plus été consulté en la matière.

**Le sénateur Campbell :** Vous ne le reconnaîtrez pas?

**Le sénateur Fox :** Je pensais que M. Giorno serait plus à l'aise si je faisais cette déclaration.

**Le président :** Merci pour cela, sénateur Fox. Le sénateur Fox a déclaré un conflit. Je vais demander au greffier du comité d'inscrire cela dans le procès-verbal de la réunion.

**Senator Zimmer:** Mr. Giorno, my question concerns U.S. lobby laws and their enforcement. In your submission, you say that the United States lobbying laws have not had a damaging effect on the lobbying industry. In Canada, no one has been charged with a contravention to the Lobbyists Registration Act. Could you comment on how the United States has fared in enforcing their lobbying laws?

**Mr. Giorno:** I cannot give you statistics but I know there are routine convictions under state and federal statutes, as well as criminal convictions for all kinds of misconduct. I do not have statistics. To date in Canada we have had two sets of multiple convictions, both in the province of Quebec. It is much more than two.

**Senator Zimmer:** My next question is for Mr. Pineau and Mr. Kelly. I have an interest in the arts because I have worked for many communities in the arts background, mainly as past president of the Royal Winnipeg Ballet. I am interested in your multi-year funding practices, which I read about in some of your material. With respect to federal grants and contributions, your organization expressed support for some of the Auditor General's recommendations. One of those is the adoption of a multi-year funding practice, which could be called a philanthropic practice. Such a practice would provide a more stable environment in which members of the organizations would operate, thereby decreasing turnover in staff and volunteers and allowing for other positive changes. As a result, you would be able to plan for the medium term. We went through the same thing at the Royal Winnipeg Ballet, where not being able to do mid-range planning led to a turnover in staff, management and dancers. The organization lost them because there was no employment security.

Can you share how you envisage a multi-year funding structure working most effectively? Once I have those secrets, I am taking them back to Winnipeg on Friday.

**Mr. Kelly:** When a contribution or grant is made for a period of time, perhaps three years, there are reporting periods built into the agreement with the funding body. Most of these organizations undergo independent audits each year. They have a volunteer board of directors with distinguished Canadians, such as yourself, overseeing the operation. If they fail to comply with any of the key elements of the agreements, the multi-year funding agreement is rescinded and they go back to a year-to-year basis.

You are right about the ability to plan and retain staff. One of the shortfalls of the current funding system is that it is difficult to predict beyond the fiscal year what will happen. In many of the

**Le sénateur Zimmer :** Monsieur Giorno, ma question concerne les lois américaines en matière de lobbying et leur application. Vous dites dans votre mémoire que les lois américains en matière de lobbying n'ont pas eu d'effet dommageable sur l'industrie du lobbying. Au Canada, personne n'a été accusée d'une infraction à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Pourriez-vous nous indiquer quelle a été l'expérience des États-Unis dans l'application de leurs lois en matière de lobbying?

**M. Giorno :** Je ne peux pas vous fournir de statistiques, mais je sais qu'il y a eu des condamnations routinières en vertu de lois fédérales et d'État, ainsi que des condamnations au criminel pour toutes sortes d'actes d'inconduite. Je n'ai pas les statistiques. À ce jour, au Canada, il y a eu deux séries de condamnations multiples, les deux au Québec. C'est beaucoup plus que deux.

**Le sénateur Zimmer :** Ma question suivante s'adresse à M. Pineau et à M. Kelly. Je m'intéresse aux arts car j'ai travaillé dans le domaine artistique pour de nombreuses communautés, surtout en tant qu'ancien président du Royal Winnipeg Ballet. Je suis intéressé par vos pratiques de financement pluriannuel, au sujet desquelles j'ai lu certaines choses dans la documentation que vous nous avez fournie. Pour ce qui est des subventions et contributions fédérales, votre organisation s'est prononcée en faveur de certaines des recommandations de la vérificatrice générale. Figure parmi celles-ci l'idée de l'adoption d'une pratique de financement pluriannuel, qui pourrait être appelée pratique philanthropique. Une telle pratique assurerait un environnement plus stable à l'intérieur duquel fonctionneraient les membres des organisations, ce qui réduirait le roulement parmi le personnel et les bénévoles et ouvrirait la voie à d'autres changements positifs. Vous seriez ainsi en mesure de planifier pour le moyen terme. Nous avons vécu la même chose au Royal Winnipeg Ballet, où l'impossibilité de faire de la planification à moyen terme amenait un roulement parmi le personnel, la direction et les danseurs. L'organisation les a perdus car il n'y avait aucune sécurité d'emploi.

Pourriez-vous nous expliquer de quelle façon une structure de financement pluriannuelle travaillerait le plus efficacement selon vous? Une fois que je connaîtrai ces secrets, je les ramènerai avec moi à Winnipeg vendre.

**M. Kelly :** Lorsqu'une contribution ou une subvention est consentie pour une période de temps donnée, peut-être trois ans, l'entente avec l'organe de financement prévoit des intervalles de rapport. La plupart de ces organisations subissent chaque année des vérifications indépendantes. Elles sont dotées d'un conseil d'administration bénévole constitué de Canadiens distingués, comme vous-mêmes, qui sont responsables de contrôler les activités. Si ceux-ci ne parviennent pas à s'acquitter d'un quelconque élément essentiel de l'entente, alors l'entente de financement pluriannuel est révoquée et l'on revient à un régime annuel.

Vous avez raison dans ce que vous dites au sujet de la capacité de planifier et de conserver son personnel. L'une des lacunes de l'actuel régime de financement est qu'il est difficile de prédire



performing arts, seasons are planned three or four years in advance but you have no idea what resources you will have to work with.

Usually, in order to fulfil their artistic vision, organizations economize on what they pay their staff. The professionals who work for these organizations are not paid as other professionals with equivalent levels of training and experience would be paid in other sectors. As we say about the arts, "the money is awful but at least the conditions are lousy." Yet, we are able to maintain the highest growth rate in the Canadian labour force. We now have about 700,000 people a year who earn their livelihoods in the arts and culture sector despite the vagaries of unstable financing and the shifts in political currents that are part of our lives.

**Mr. Pineau:** The same theme was presented to the blue ribbon panel on grants and contributions last week, my allusion to having taken part in the voluntary and not-for-profit sector. The theme was long-term or predictable funding. People were suggesting anything from three to five years for certain kinds of organizations. Whether the arts or other organizations, such as health or children or sports, there is a certain level of predictability.

Currently, our organization is in a schizophrenic position. As I mentioned earlier, on the one hand I am a lobbyist but on the other hand our organization has been recognized by the government as providing a valuable public service. A sizable portion of our budget is funded by successive ministries, currently Canadian Heritage, and yet each year for 30 years of this relationship we start from scratch as though the organization had just appeared on the scene the day before. We are treated the same and go through the same hoops as everyone else. There should be a system that ensures a predictability, which is not, as my colleague was saying, contrary to accountability. We are quite prepared to report on a regular basis, but there must be something on the horizon to plan for. Currently, the opposite is true. Under the guise of being accountable for money spent from the public purse, money is largely wasted, in a sense, on administrative elements. The money is not used to the full benefit of what it is meant for. We currently spend about 25 cents of each dollar that we receive from the public purse on applying and accounting for it. Soon, another five cents will be added to that. Almost one third of the money that we receive from government is spent reporting on or asking for it. Is that a good way to spend public money? We need a system that is stable and that recognizes long-standing institutions.

**Senator Zimmer:** I agree with you wholeheartedly because the Royal Winnipeg Ballet is a very small company and has to travel the world to exist. They simply do not have enough performances in Winnipeg. As you rightly said, they cannot plan. How can you

au-delà de l'exercice financier ce qui se passera. Dans le cas de nombre des arts de la scène, les saisons sont planifiées trois ou quatre ans à l'avance, mais vous n'avez pas la moindre idée des ressources dont vous disposerez.

En règle générale, de façon à pouvoir réaliser leur vision artistique, les organisations économisent côté rémunération du personnel. Les professionnels qui œuvrent pour ces organisations ne sont pas payés ce que toucheraient dans d'autres secteurs des professionnels offrant des niveaux de formation et d'expérience équivalents. Comme nous le disons en parlant des arts : « L'argent est épouvantable, mais au moins les conditions sont atroces ». Nous réussissons néanmoins à maintenir le taux de croissance le plus élevé parmi toute la main-d'œuvre canadienne. Le pays compte aujourd'hui près de 700 000 personnes par an qui gagnent leur vie dans le secteur des arts et de la culture, ce en dépit des aléas imposés par l'instabilité du financement et les changements de courant politique qui font partie de nos vies.

**M. Pineau :** Le même thème a été exposé au groupe d'experts sur les subventions et les contributions la semaine dernière, mon allusion quant à ma participation au secteur bénévole et sans but lucratif. Le thème était le financement à long terme ou prévisible. Les gens préconisaient entre trois et cinq ans pour certains types d'organisations. Que l'on parle arts ou santé ou programmes pour les enfants ou sports, il y aurait un certain niveau de prévisibilité.

À l'heure actuelle, notre organisation est schizophrène. Comme je l'ai mentionné plus tôt, d'un côté je suis lobbyiste, mais de l'autre, notre organisation a été reconnue par le gouvernement comme livrant un précieux service public. Une part importante de notre budget a été financée par des ministères successifs, à l'heure actuelle Patrimoine canadien; or, chaque année depuis 30 ans, dans le cadre de cette relation, nous commençons à zéro comme si nous étions apparus sur la scène la veille. Nous sommes traités de la même façon et devons faire les mêmes acrobaties que tous les autres. Il devrait y avoir en place un système qui assure une certaine prévisibilité, ce qui n'est pas, comme le disait mon collègue, contraire à la reddition de comptes. Nous sommes tous à fait prêts à faire rapport de façon régulière, mais il doit y avoir à l'horizon une chose en vue de laquelle planifier. À l'heure actuelle, c'est tout l'inverse. Sous prétexte de devoir rendre compte des deniers publics dépensés, de l'argent est en un sens largement gaspillé sur des éléments administratifs. L'argent n'est pas pleinement utilisé aux fins prévues. Nous consacrons à l'heure actuelle environ 25 cents par dollar public reçu à la préparation de nos demandes et à la reddition de comptes. Bientôt, cinq cents de plus viendront s'ajouter à cela. Près du tiers de l'argent que nous recevons du gouvernement est utilisé pour faire rapport sur l'utilisation que nous en faisons ou pour en faire la demande au départ. Est-ce là une bonne façon de dépenser les deniers publics? Il nous faut un système qui soit stable et qui reconnaisse les institutions de longue date.

**Le sénateur Zimmer :** Je suis tout à fait de votre avis, car le Royal Winnipeg Ballet est une très petite troupe et elle doit parcourir le monde pour assurer sa survie. L'on ne peut tout simplement pas présenter suffisamment de spectacles à Winnipeg.

plan if you do not know whether you will be funded? I will take those insights back to Winnipeg and, if I may call you at some time, I would appreciate it.

**The Chairman:** Mr. Giorno, you were in the room when I asked the former commissioner a question about commercially sensitive information. I would appreciate the benefit of your view as an expert in lobbying. Will these disclosure requirements potentially compromise commercially sensitive information?

**Mr. Giorno:** It depends on whether excessively detailed disclosure is prescribed or if the extent of the disclosure prescribed is who you met with and what you talked about. "Subject matter" is not the disclosure of trade information or commercial information or anything commercially sensitive. To put it in a different perspective, businesses might talk to government officials all the time and actually share things that are commercially sensitive. However, the fact of a communication or the fact that you are dealing with government is not commercially sensitive. You might claim it as prejudicial and not want it disclosed, but not wanting something disclosed is not the same as the information's being commercially sensitive. I agree with Mr. Nelson's conclusion in that respect.

**Senator Joyal:** I would like to come back to the issue of the five-year ban. It seems to me that originally a cooling-off period was determined. We did that to avoid deputy ministers and ministers active in their portfolios doing an immediate turnover to the private sector as consultants on the subjects of their former portfolios. They would come back to their former departments to consult with officials that they formerly managed. Everyone understands why we want to avoid that practice. However, in wanting to avoid that situation, we can go to another extreme. By establishing it as a general rule with no qualification, we are not helping the system because we have to maintain some mobility between the private and the public sector.

Suppose someone who has been active in the transport field moves, for instance, into the arts community where there is absolutely no overlap of professionalism or experience. Of course, the person knows the government structure because he has been in public office, but that is certainly not someone we would want to bar for five years from joining and helping a non-profit corporation. If we wanted to maintain the appearance of transparency, we could ask that person not to be in contact with any level of government for maybe two years, especially if it is not in the sector in which he was active.

Comme vous l'avez très bien dit, il est impossible pour les gens de planifier. Comment pouvez-vous planifier si vous ne savez pas si vous recevrez de l'argent? Je vais rapporter ce message à Winnipeg et si je pouvais peut-être vous appeler un jour, je vous en serais reconnaissant.

**Le président :** Monsieur Giorno, vous étiez dans la salle lorsque j'ai posé à l'ancien commissaire une question au sujet des renseignements sensibles sur le plan commercial. J'aimerais bénéficier de vos lumières en votre qualité d'expert en matière de lobbying. Ces exigences en matière de divulgation pourraient-elles compromettre les renseignements sensibles sur le plan commercial?

**M. Giorno :** Tout dépend si c'est une divulgation excessivement détaillée qui est prescrite ou si la divulgation se limite à l'identité de la personne que vous avez rencontrée et au sujet dont vous avez discuté. La « matière » ne revient pas à la divulgation de renseignements commerciaux ou d'information sensible sur le plan commercial. Pour inscrire les choses dans un contexte différent, des entreprises pourraient passer leur temps à discuter avec des fonctionnaires et partager avec eux des renseignements commercialement sensibles. Cependant, le fait qu'il y ait communication ou le fait que vous discutiez avec le gouvernement n'est pas sensible sur le plan commercial. Vous pouvez prétendre que cela pourrait être préjudiciable et ne pas vouloir le divulguer, mais le fait de ne pas vouloir divulguer quelque chose ne signifie pas que les renseignements sont sensibles sur le plan commercial. J'approuve la conclusion de M. Nelson à cet égard.

**Le sénateur Joyal :** J'aimerais revenir sur la question de l'interdiction de cinq ans. Il me semble qu'au départ il avait été question d'une « période de refroidissement ». L'idée était d'empêcher que des sous-ministres et ministres actifs dans leurs portefeuilles se transforment immédiatement en experts-conseils sur des sujets relatifs à leurs anciens portefeuilles dans le secteur privé. Ils revenaient à leur ancien ministère pour consulter des fonctionnaires qu'ils avaient autrefois encadrés. Tout le monde comprend pourquoi l'on voudrait éviter cette pratique. Cependant, en voulant éviter cette situation, l'on peut aller à l'autre extrême. En établissant cela en tant que règle générale sans exception, l'on n'aide pas le système, car il importe de maintenir une certaine mobilité entre les secteurs privé et public.

Supposons qu'une personne qui a été active dans le domaine des transports se lance dans le milieu des arts, où il n'y a strictement aucun chevauchement sur les plans professionnalisme ou expérience. Bien sûr, la personne connaît la structure gouvernementale car elle a été titulaire de charge publique, mais l'on ne voudrait certainement pas empêcher pendant cinq ans à une telle personne de se joindre à une société sans but lucratif ou de l'aider. Si nous voulions maintenir l'apparence de transparence, nous pourrions demander à cette personne de ne pas entrer en contact avec un quelconque palier de gouvernement pendant peut-être deux ans, surtout si ce n'est pas dans le secteur dans lequel elle était active.



I understand that there is reason for the distancing, but there has to be some balance. The situation affects MPs and senators, especially if the government proposal goes through that Senators can be "appointed" at 40, be in the Senate for eight years and then go into the private sector. This bill would not cover MPs or senators. The objective of transparency would not apply in the case of an MP, but would apply in the case of a junior staff person in a minister's office who just happened to accompany the minister's luggage when he or she traveled.

There is some balance there. As much as we need to establish that arm's length distance for a cooling-off period, we do not want to bog the system down, to freeze the exchange between the public and the private sector. We do not want to deprive those people from contributing to not-for-profit corporations. Most people who have served publicly will be called to serve non-profits when they leave their public positions because they are known and they understand what is common good and they want to contribute.

Should we not review that ban and establish some kind of criteria to better reflect reality?

**Mr. Ramsay:** That is where the Canadian Society of Association Executives is coming from. It is vital to be able to renew the lifeblood in non-profit organizations. There are very few courses at university or in other educational institutions that prepare you for this sector.

In my own case, and I can speak most openly about that, I was with the Minister of Agriculture and Agri-Food and I worked on political material. I was considered an exempt staff and a political adviser. Then I moved into the transportation sector.

I had understanding and knowledge of how government works, how a minister's office works, and how to communicate public policy, but I had no contacts with transport, no personal contacts. From my standpoint I was going to a different sector altogether and it benefited the industry that I moved to.

Many people who move from government into non-profits move into a different sector. The organizations they move to, whether the arts community, industry professional institutes, or common interests, all require insight, all require people who have a minute amount of information about government, because the vast majority of Canadians and the vast majority of non-profit organizations have had very little experience with how government works.

Many members of those organizations have expectations far beyond what is reasonable. They think you should be able to talk a cabinet minister and get something changed within two weeks, literally. I had people new to the board of directors tell me that. They did not understand how the process worked.

Je comprends les raisons pour lesquelles l'on voudrait créer cette distance, mais il faut qu'il y ait un équilibre. Cette situation concerne les députés et sénateurs, surtout si est adoptée la proposition du gouvernement voulant que les sénateurs puissent être « nommés » à 40 ans, siéger au Sénat pendant huit ans, puis passer au secteur privé. Le projet de loi ne couvrirait pas les députés, ni les sénateurs. L'objectif de la transparence ne s'appliquerait pas dans le cas d'un député, mais s'appliquerait dans le cas d'un employé subalterne de cabinet de ministre s'étant trouvé par hasard à accompagner les bagages du ministre pendant qu'il était en déplacement.

Il y a là un certain équilibre. Autant il nous faut établir cette distance aux fins de la période de refroidissement, autant nous ne voulons pas enliser le système, geler les échanges entre les secteurs public et privé. Nous ne voulons pas empêcher ces personnes de contribuer aux sociétés sans but lucratif. La plupart des gens ayant été fonctionnaires se feront inviter à servir des sociétés sans but lucratif lorsqu'ils quitteront leur poste, étant donné qu'on les connaît, qu'ils comprennent le bien commun et qu'ils veulent contribuer.

Ne devrions-nous pas revoir cette interdiction et établir quelque critère en vue de mieux refléter la réalité?

**M. Ramsay :** C'est justement ce que pense la Société canadienne des directeurs d'association. Il est essentiel de pouvoir injecter du sang neuf dans les organisations à but non lucratif. Il s'offre très peu de cours à l'université ou dans d'autres établissements d'éducation qui vous préparent pour ce secteur.

Dans mon cas personnel, et je peux en parler ouvertement, je travaillais pour le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire et je me suis occupé de questions politiques. J'étais considéré comme étant personnel exonéré et conseiller politique. Je suis ensuite passé au secteur des transports.

Je savais et comprenais comment fonctionne le gouvernement, comment fonctionne un cabinet de ministre et comment communiquer la politique publique, mais je n'avais aucun contact du côté des transports, aucun contact personnel. De mon point de vue, je passais à un secteur tout à fait différent, et cela a bénéficié à l'industrie qui m'a accueilli.

Un grand nombre de personnes qui quittent le gouvernement pour intégrer le secteur sans but lucratif choisissent des secteurs différents. Les organisations qu'ils intègrent, qu'elles appartiennent au milieu des arts, qu'il s'agisse d'instituts professionnels de l'industrie ou de groupes de défense d'intérêts communs, ont toutes besoin de savoir, de personnes qui possèdent au moins une petite connaissance du gouvernement, car la très grande majorité des Canadiens et des organisations sans but lucratif n'ont que très peu d'expérience de la façon dont fonctionne le gouvernement.

De nombreux membres de ces organisations ont des attentes qui dépassent, et de loin, ce qui est raisonnable. Ils pensent littéralement qu'il devrait être possible de parler à un ministre et d'obtenir un changement dans les deux semaines. Il m'est déjà arrivé que de nouveaux membres au conseil d'administration me disent cela. Ils ne comprenaient pas le fonctionnement du processus.



It is not that we do not want transparency; we do. It is not that we do not want accountability; we do. It is about finding a workable mechanism that benefits all Canadians.

**Mr. Giorno:** It is a good question, one that I have heard before. As I was travelling here, a friend of mine, an industrial lobbyist, sent me a lengthy email in which he rebutted what I was going to say. He made the argument the Senator Joyal made. What about the benefit of the transfer of knowledge between the public sector and the private sector, back and forth, and are you not impeding that?

My answer to him will be the same as to Senator Joyal. Nothing in a cooling-off period prevents the transfer of that knowledge and people's moving back and forth; the cooling-off period only restricts moving back and forth to one type of position. It is a good thing for people to leave public service and go to corporate Canada. Corporate Canada benefits and our society benefits.

You can become a CEO, CFO or anything. You are restricted only from trading on a network of contacts you developed before, from lobbying. It is not a ban on moving to the corporate environment or to non-profit environment; it is a ban on lobbying.

Two more points about bag carriers. I think a well crafted law should provide for case-by-case exemptions or exceptions based on the level of responsibility, and I think Bill C-2 does that.

The next point I want to make is a sensitive one, because, like Mr. Ramsay, I have been a political staff member, as many people have been; we all know what it is like. We do have an unfortunate situation, even for the people involved. Individuals whose first job after leaving university is to work for a politician for several years. When they leave to go to the private sector they find that there are many corporations and employers willing to hire them not for their abilities but for what I call their network capital. That is unfortunate for them because it actually deprives them of the opportunity to work in industry, in different professions. It is also a matter of public importance because that network capital does not belong to those individuals; it belongs to the people of Canada. The individuals acquired that network capital in the service of the people of Canada, so Canadians have a right and it is quite appropriate for them to regulate how that network capital is used.

**Senator Ringuette:** I believe you were in the audience when I asked the previous panel a question regarding the balance of the five-year ban or cooling-off period for people from the public sector moving to the private sector and the reciprocal situation of people who have been working for a specific industry, corporation or sector moving into a public office job. We do not see that mechanism here. There is no balance in this bill in

Ce n'est pas que nous ne voulons pas la transparence; nous la voulons. Ce n'est pas que nous ne voulons pas la responsabilité; nous la voulons. La question est celle de trouver un mécanisme faisable qui bénéficie à tous les Canadiens.

**M. Giorno :** C'est une bonne question, que j'ai déjà entendue. Alors que je me rendais ici, un ami à moi, un lobbyiste industriel, m'a envoyé un long courriel dans lequel il réfutait ce que j'allais dire. Il m'a servi l'argument qu'a donné le sénateur Joyal. Qu'en est-il de l'avantage du transfert de connaissances entre le secteur public et le secteur privé, et inversement, et n'allez-vous pas entraver cela?

La réponse que je lui donnerai sera la même que celle que je donnerai au sénateur Joyal. Rien dans la période de refroidissement n'empêche le transfert de ces connaissances ni le libre mouvement des gens, dans un sens ou dans l'autre; la période de refroidissement ne limite que les mouvements vers un type de position. C'est une bonne chose que des gens quittent la fonction publique pour se lancer dans l'entreprise canadienne. L'entreprise canadienne en bénéficie, tout comme notre société.

Vous pouvez devenir PDG, directeur financier ou n'importe quoi. Tout ce qu'il vous est interdit de faire c'est de mettre à profit un réseau de contacts établi auparavant, aux fins de travail de lobbying. Ce n'est pas une interdiction de migrer vers l'entreprise privée ou le secteur sans but lucratif, c'est une interdiction sur le lobbying.

J'aimerais dire encore deux choses au sujet des argentiers. Je pense qu'une loi bien conçue devrait prévoir des exemptions au cas par cas ou fondées sur le niveau de responsabilité, et je pense que le projet de loi C-2 fait précisément cela.

Le point suivant que j'aimerais aborder est sensible car, tout comme M. Ramsay, j'ai été membre de personnel politique, comme beaucoup d'autres; nous savons tous à quoi ressemble cette vie. Nous avons une situation malheureuse, même pour les personnes visées. Je songe aux personnes dont le premier emploi après l'université est de travailler pendant plusieurs années pour un politicien. Lorsque ces personnes quittent pour aller dans le secteur privé, elles apprennent qu'il y a de nombreuses sociétés et de nombreux employeurs prêts à les embaucher, non pas pour leurs compétences, mais pour ce que j'appellerais leur capital-réseau. Cela est dommage pour elles car cela les prive en définitive de la possibilité de travailler dans l'industrie, dans différentes professions. Cela revêt également de l'importance pour le public, car ce capital-réseau n'appartient pas à ces personnes, mais bien aux citoyens canadiens. Ces personnes ont acquis ce capital-réseau pendant qu'elles travaillaient au service du peuple canadien, de telle sorte que les Canadiens ont un droit et qu'il est tout à fait approprié qu'ils réglementent l'utilisation faite de ce capital-réseau.

**Le sénateur Ringuette :** Je pense que vous étiez dans la salle lorsque j'ai posé au panel qui vous a précédé une question au sujet de l'équilibre entre l'interdiction ou la période de refroidissement de cinq ans pour les personnes migrant du secteur public au secteur privé, et la situation des personnes ayant travaillé pour une industrie, une société ou un secteur donné et qui prennent un poste dans la fonction publique. Nous ne voyons pas le même



regards to the flow of people moving from the private sector to the public and the public to the private. I would like to have your comments on that.

**Mr. Giorno:** Mr. Nelson was right; the act does not cover that. The transfer of people from the private sector to government actually is a lot larger. The cooling-off period includes people going from government to a limited set of jobs in the private sector, being lobbying jobs, not other jobs, just lobbying jobs.

But your question, senator, really is about bias and perspective. That does not apply only to someone who comes from corporate Canada as a lobbyist; it applies to anyone who leaves corporate Canada as an anything and to anyone who leaves non-profit Canada as an anything. Everyone who comes to government brings a set of experiences and views and a past. It is a much larger issue to deal with the biases or perceived biases people bring when they join government from whatever their life used to be.

**Senator Ringuette:** Yes, especially if they become ministers and have the same portfolio that they were lobbying with.

**Mr. Giorno:** It is not simply a matter of someone lobbying in portfolio X; it is someone who was president of a company in area X or was the chair of a non-profit board. I do not know where you draw the line; that is why you are here as lawmakers and I am here as a citizen making submissions. It is a larger issue than one might think.

**Senator Ringuette:** Do you agree with the unbalance of the issue?

**Mr. Giorno:** No. I do agree that Canadians have a right to scrutinize past experience, views, or whatever is in their background that public servants or public officials bring to their jobs. However, I do not know that the issue should be a barrier. It certainly should be something considered by whoever is doing the hiring or, in the case of a minister, whoever is doing the appointing. That should be transparent to Canadians, but if we prevented anyone with a past from entering the government, we would have no one in the government except people with no pasts.

**Senator Joyal:** Mr. Giorno, on the basis of your answer, should we not include MPs and senators for a small cooling-off period? If the network of their knowledge of government belongs to Canadians, why would a MP leaving after X number of years, and having acquired within the system, as you said, a network, use that network while a corresponding assistant in a minister's office, who had a secondary level of security because he or she would not have access to cabinet documents but would be dealing

mécanisme à l'œuvre. Il n'y a dans le projet de loi aucun équilibre entre les personnes qui quittent le secteur privé pour aller dans le secteur public et celles qui quittent le secteur public pour aller dans le secteur privé. J'aimerais entendre vos commentaires là-dessus.

**M. Giorno :** M. Nelson avait raison; la loi ne couvre pas cela. Le transfert de personnes du secteur privé au gouvernement est en fait beaucoup plus important. La période de refroidissement vise également les personnes qui quittent le gouvernement pour un nombre limité d'emplois dans le secteur privé, mais ce sont des emplois de lobbyistes uniquement.

Mais votre question, sénateur, en est vraiment une de parti pris et de perspective. Cela ne s'applique pas seulement à la personne qui arrive en tant que lobbyiste de l'entreprise canadienne; cela s'applique à quiconque quitte l'entreprise privée canadienne, quel que soit son poste, ainsi qu'à quiconque quitte, quelle que soit son étiquette, le Canada sans but lucratif. Quiconque arrive au gouvernement apporte avec lui ou elle un ensemble d'expériences et d'opinions ainsi qu'un passé. La question est beaucoup plus vaste s'agissant de composer avec les partis pris ou les perceptions de parti pris de la part de ceux et celles qui se joignent au gouvernement, quelle qu'ait été leur vie antérieure.

**Le sénateur Ringuette :** Oui, surtout si ces personnes deviennent ministres et ont le même portefeuille que celui qui les intéressait quand elles étaient lobbyistes.

**M. Giorno :** La question n'est pas simplement qu'il y a quelqu'un qui fait du lobbying dans le portefeuille X; c'est que la personne était auparavant président d'une société œuvrant dans le domaine X ou alors était président d'un conseil d'organisme sans but lucratif. Je ne sais où vous tirer le trait; c'est pourquoi vous êtes ici en votre qualité de législateurs et que je suis ici en train de témoigner en ma qualité de citoyen. La question est plus vaste qu'on ne pourrait le croire.

**Le sénateur Ringuette :** Êtes-vous d'accord pour dire qu'il y a un déséquilibre ici?

**M. Giorno :** Non. Je conviens que les Canadiens ont le droit de connaître l'expérience passée, les opinions ou les antécédents que des fonctionnaires ou des représentants du gouvernement apportent à leur emploi. Cependant, je ne sais pas si cela devrait être une barrière. Ces éléments devraient certainement entrer en ligne de compte chez la personne qui recrute ou qui, dans le cas d'un ministre, fait une nomination. Cela devrait être transparent pour les Canadiens, mais si nous empêchons quiconque a un passé d'entrer dans le gouvernement, alors il n'y aura plus personne au gouvernement sauf des gens sans passé.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Giorno, sur la base de votre réponse, ne devrait-on pas assujettir les députés et sénateurs à une petite période de refroidissement? Si la masse de leur connaissances du gouvernement appartient aux Canadiens, alors pourquoi un député qui s'en va après X années, ayant, comme vous dites, acquis au sein du système tout un réseau, réseau qu'il utilisait alors qu'il travaillait comme adjoint dans un bureau de ministre, assujetti à un deuxième niveau de sécurité du fait de ne

with agendas or other issues, be banned on a comparative level? I think there is something illogical in your answer in relation to that.

**Mr. Giorno:** I do agree that Canadians ought to have an interest in how former elected officials and former parliamentarians conduct themselves after leaving office. Bill C-2 does not address that; I do not exactly know why. I think it has to do with the history of the code. It did not apply to parliamentarians because the Parliament of Canada Act and the House and the Senate had their own rules that dealt with that.

To the extent that this is a codification of what is in the post-employment code for public office-holders, it does not apply to MPs and senators. I think that is the explanation in the development of the statute as to why it is not there. Is it something that could be considered for inclusion in some statute? Yes. Is it something Canadians ought to have an interest in? Yes, because you can trade off access as a former MP just as easily as you can access as a former ministerial staffer or a deputy or a minister. Whether that goes into Bill C-2, I cannot speak to that. Certainly, it is something that is of interest to Canadians.

**Senator Joyal:** Mr. Ramsay, in the second paragraph of page 3 of your brief, you refer to a loophole in the bill. In-house organization lobbyists are required to record all registerable activities, with certain exceptions such as chance encounters.

We have all seen snow falling. It seems that the more you restrict access and you leave little dots here and there, the more people will go to that dot. That is human nature. Famous philosophers have reflected upon human nature. I will not quote them to you, but chance encounters will be an open door to put people in difficult and questionable positions. Should we not define "an encounter that does not need to be reported?"

**Mr. Ramsay:** Again, that draws us into a philosophical question, as you quite rightly identified. From our perspective, it is impossible to delineate every specific circumstance in that. If we look at what is reasonable and what is balanced, then I am not sure we can identify every specific encounter because there are too many unique opportunities and, more important, I am not sure we should. Our argument was not so much that chance encounter is not defined, because it is not defined. The issue is more a question of how this impacts the free flow of information. How does it impact our institutions? How does it impact the ability of government to perform the public service?

We are all in favour of scrutiny and believe that scrutiny is important for Canadians, but scrutiny also entails the ability to be able to discuss on an open basis. We would argue that, yes, there

pas pouvoir accéder aux documents du Cabinet mais traitant de programmes et d'autres questions, se ferait-il écarter à un niveau comparable? Il y a pour moi quelque chose d'illogique dans la réponse que vous avez donnée à ce sujet.

**M. Giorno :** Je conviens que les Canadiens devraient avoir leur mot à dire sur la façon dont d'anciens élus et d'anciens parlementaires se comportent après leur départ. Le projet de loi C-2 ne traite pas de cela. Je ne sais trop pourquoi. Je pense que cela a à voir avec l'histoire du code. Cela ne s'appliquait pas aux parlementaires car la Loi sur le Parlement du Canada ainsi que la Chambre et le Sénat ont leurs propres règles pour traiter de cela.

Dans la mesure où il s'agit ici de la codification du code après-mandat des titulaires de charge publique, cela ne s'applique pas aux députés et sénateurs. Je pense que c'est cela qui explique pourquoi cet aspect n'est pas intervenu dans l'élaboration de ce texte. Y a-t-il quelque chose que l'on pourrait envisager d'inclure dans un texte de loi donné? Oui. Est-ce une chose sur laquelle les Canadiens devraient avoir leur mot à dire? Oui, car vous pouvez troquer votre réseau en tant qu'ancien député aussi facilement que si vous êtes ancien membre du cabinet d'un ministre, sous-ministre ou ministre. Quant à savoir si cela devrait s'inscrire dans le projet de loi C-2, je ne peux pas vous le dire. C'est en tout cas quelque chose qui intéresse les Canadiens.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Ramsay, dans le deuxième paragraphe de la page 3 de votre mémoire, vous faites état d'une échappatoire dans le projet de loi. Les lobbyistes salariés d'organisations sont tenus d'inscrire toutes les activités déclarables, avec certaines exceptions, comme par exemple les rencontres fortuites.

Nous avons tous vu de la neige tomber. Il semble que plus vous limitez l'accès et laissez des petits points de-ci de-là, plus les gens seront attirés par ces petits points. La nature humaine est ainsi. Des philosophes de grand renom ont longuement réfléchi sur la nature humaine. Je ne vais pas vous citer leurs propos, mais les rencontres fortuites seront une porte ouverte pour placer des gens dans des situations difficiles et suspectes. Ne devrait-on pas définir « une rencontre qui ne doit pas faire l'objet d'une déclaration? »

**M. Ramsay :** Cela nous ramène encore à une question philosophique, comme vous l'avez si bien souligné. De notre point de vue, il est impossible de cerner chaque circonstance particulière. Si nous regardons ce qui est raisonnable et ce qui est équilibré, alors je ne suis pas certain que nous puissions identifier chaque type de rencontre, car il se présente un trop grand nombre d'occasions uniques et, ce qui est plus important encore, je ne suis pas convaincu que nous le devrions. Notre argument n'était pas tant que les rencontres fortuites ne sont pas définies, car elles ne le sont pas. La question concerne davantage l'incidence que cela peut avoir sur la libre circulation de renseignements. Quelle incidence cela a-t-il sur nos institutions? Sur la capacité du gouvernement de s'acquitter de ses responsabilités en matière de service public?

Nous sommes tout à fait en faveur du contrôle et croyons que le contrôle est important pour les Canadiens, mais contrôle suppose également capacité de tenir des discussions ouvertes.



should be scrutiny; yes, there should be transparency. But, no, there should not be a mechanism that would prohibit or ban someone from going there. Oversee them, review them, but do not ban them or prohibit them or have a five-year period.

The small organization I represents has a staff of nine. The vast majority of not-for-profit organizations employ in the neighbourhood of seven to nine people and have a \$2-million to \$3-million budget. The amount of work in this bill is phenomenal for organizations of that nature. Some representatives here are talking about large corporations. Large corporations have money that they can invest in meeting these requirements; small non-organizations do not. We are running pretty thin, and every time we have to report a chance encounter or a planned encounter, it eats into our resources.

I do not think we want to be overly concerned about every particular chance encounter that might arise, but just the opposite. We must, at one level, trust people. We must trust our parliamentarians; we must trust the people who work for our parliamentarians. The vast majority of the people in those positions are great people. They are doing the best they can under very difficult circumstances. It is unfortunate that the image left with the general public is that politicians, as a group, need to be controlled. That is not the case. It is the rare exception. Those exceptions are the ones we need to oversee in the public service, in the private sector, and everywhere else.

Do not make it so onerous on the rest of the us, especially the small guys, the small businesses, the small associations, the arts community, the non-profit community, and so on. This will give us a tough time. As I walk out the door today, I will shake my head and say, "For non-profit organizations with fewer than 15 or 20 people, this is a huge kick in the face. It will hurt us."

**Senator Joyal:** Mr. Kelly, would you agree that for non-profit corporations we could establish a criteria whereby public office-holders or former ministers or other people associated with the band could not, on a non-profit basis, lobby, say for a period of two years, with the departments or the agencies with which they were associated either directly or indirectly? Do you feel a period of two years would be sufficient to maintain the transparency and credibility that we want to achieve with this bill?

**Mr. Kelly:** That is a difficult question to answer. Although I said a few minutes ago that the cultural labour force is 700,000 people, the people who were involved in the business of arts policy and arts advocacy are a very small community. I have moved from government to the not-for-profit sector, back to a government agency and back to the not-for-profit sector. This is what I have done for last 30 years. My colleague

Nous arguerions que, oui, il devrait y avoir un certain contrôle et que, oui, il devrait y avoir transparence, mais, non, il ne devrait pas y avoir un mécanisme interdisant quelqu'un d'aller à tel endroit. Surveillez la personne, passez son dossier en revue, mais ne lui imposez pas une interdiction ou une période de restriction de cinq ans.

La petite organisation que je représente compte un personnel de neuf. La très grande majorité des organisations sans but lucratif ont à leur emploi entre sept et neuf personnes et disposent d'un budget de 2 à 3 millions de dollars. La quantité de travail correspondant à ce projet de loi est phénoménale pour les organisations de ce genre. Certains porte-parole comparaissant ici représentent d'énormes sociétés. Les grosses sociétés ont de l'argent qu'elles peuvent investir pour satisfaire aux exigences, mais ce n'est pas le cas des petites organisations sans but lucratif. Notre budget est très serré et chaque fois qu'il nous faudra déclarer une rencontre fortuite ou imprévue, cela entamera nos ressources.

Je ne pense pas que nous voulions trop nous préoccuper de chaque rencontre fortuite pouvant survenir, mais plutôt l'inverse. Il nous faut, à partir d'un certain niveau, faire confiance aux gens. Il nous faut faire confiance à nos parlementaires; il nous faut faire confiance aux personnes qui travaillent pour nos parlementaires. La très grande majorité des gens qui occupent ces postes sont des personnes formidables. Elles font de leur mieux dans des circonstances très difficiles. Il est malheureux que l'image qu'a le grand public est que les politiciens, en tant que groupe, doivent être contrôlés. Ce n'est pas le cas. C'est plutôt la rare exception. Ce sont ces exceptions qu'il nous faut surveiller dans la fonction publique, dans le secteur privé et ailleurs.

Ne faites pas en sorte que ce soit aussi onéreux pour le reste d'entre nous, surtout les petits, les petites entreprises, les petites associations, la communauté artistique, la communauté sans but lucratif et ainsi de suite. Cela nous rendra la vie très difficile. En repartant d'ici aujourd'hui, je vais me secouer la tête et dire « Pour les organisations sans but lucratif comptant moins de 15 à 20 personnes, ce sera un gros coup de poing dans la figure. Cela nous fera du mal ».

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Kelly, conviendriez-vous que pour les sociétés sans but lucratif nous pourrions établir des critères en vertu desquels les anciens titulaires de charge publique, ministres ou personnes travaillant pour la bande ne pourraient pas, dans un contexte sans but lucratif, faire du lobbying pendant, mettons, une période de deux ans, auprès des ministères ou agences avec lesquels ils étaient auparavant directement ou indirectement associés? Pensez-vous qu'une période de deux ans serait suffisante pour maintenir la transparence et la crédibilité que nous voulons réaliser au moyen de ce projet de loi?

**M. Kelly :** Il est difficile de répondre à cette question. Même si j'ai dit il y a quelques minutes que la main-d'œuvre culturelle compte 700 000 personnes, les gens qui s'occupent de politique artistique et de défense des arts forment une très petite communauté. J'ai migré du gouvernement au secteur sans but lucratif, pour retourner à une agence gouvernementale, et ensuite repartir dans le secteur sans but lucratif. Voilà mon parcours des

Alain Pineau is in the same position. It is a very small talent pool, and you would not want to do anything to impede that movement and the exchange and development of skills. In fairness, if there must be a cooling-off period, it should apply to the arts, too. I think it should be a uniform measure that is put right across the board. Two years would not be onerous.

**Senator Joyal:** It would not impair your community to a point where it would create major problems or major stalling in the development of projects?

**Mr. Kelly:** In some positions, it probably would. For example, the director of Canada Council for the Arts will come from the arts community, with an extensive experience across all disciplines, usually. It would make that position pretty difficult to fill if somebody who was actively involved in the sector was prohibited from considering the job for two years. However, there may be other ways of dealing with it. I also do not believe in exceptionalism. If you are going to have a measure it should apply fairly across all sectors despite the limited difficulties it might cause in the arts and culture sector.

**Mr. Pineau:** There may be differences between, for example, the Canada Council, which is a granting agency, and the CRTC, which is a regulating agency. We and others have expressed in the past the great concern of the revolving door between certain sectors that are regulated. I mention the CRTC, but I am sure there are other regulating agencies.

**Senator Andreychuk:** This seems almost a seminar on not-for-profit organizations and their various dilemmas. I think the issues of multi-funding and staffing are important issues for our society. I am not sure they are quite under Bill C-2, but it is good for us to hear about them.

On the issue of regulations, I have been on this committee for many years, as Senator Joyal has, and we have expressed our concern that more and more is being put into regulations and not into the law. The rebuttal from previous governments was that they could not draft regulations until Parliament passed the bill. We were often told that when we asked how a bill would be implemented. We were also always given an assurance that there would be full consultation and openness, et cetera. This is not unique to Bill C-2; it is unique to the Western hemisphere, whether in Britain or elsewhere.

I wanted to restrict my questions to two areas. Mr. Giorno, you commented that there are many exceptions that could be made to the lobbyists and that if certain exemptions were put in place people would know how to manipulate them. They would know how to make the contacts and be within the rules. However, it seems to me that that is not what we are trying to get at in

30 dernières années. Mon collègue, Alain Pineau, est dans la même situation. Il s'agit d'un bassin de talent très restreint et vous ne voudriez rien faire qui entrave le mouvement, l'échange et le perfectionnement des compétences. Dans l'intérêt de l'équité, s'il doit y avoir une période de refroidissement, alors elle devrait s'appliquer aux arts également. Je pense que ce devrait être une mesure uniforme, appliquée d'un bout à l'autre du spectre. Une période de deux ans ne serait pas onéreuse.

**Le sénateur Joyal :** Cela n'entraverait pas votre communauté à un point tel que cela créerait de graves problèmes ou de graves retards dans l'élaboration de projets?

**M. Kelly :** Dans le cas de certains postes, sans doute que oui. Par exemple, le directeur du Conseil des Arts du Canada vient en règle général de la communauté des arts et apporte avec lui une vaste expérience de toutes les disciplines. Il serait assez difficile de combler ce poste si toutes les personnes activement engagées dans le secteur se voyaient interdire de postuler pendant deux ans. Cependant, il existe peut-être d'autres façons de faire. Je ne suis pas partisan de l'exceptionnalisme. Si vous allez imposer une mesure, alors elle devrait s'appliquer équitablement à tous les secteurs en dépit des difficultés limitées que cela pourrait causer pour celui des arts et de la culture.

**M. Pineau :** Il pourrait y avoir des différences entre, par exemple, le Conseil des Arts du Canada, qui est un organe subventionnaire, et le CRTC, qui est un organe de réglementation. Nous-mêmes et d'autres avons par le passé exprimé notre vive inquiétude au sujet de la porte battante entre certains secteurs qui sont réglementés. Je mentionne le CRTC, mais je suis certain qu'il y a d'autres organes de réglementation.

**Le sénateur Andreychuk :** Cette séance ressemble presque à une conférence sur les organisations sans but lucratif et les différents dilemmes auxquels elles sont confrontées. Je pense que les questions du financement en provenance de sources multiples et de la dotation sont importantes pour notre société. Je ne suis pas convaincue qu'elles s'inscrivent à proprement parler sous le projet de loi C-2, mais il est bon que nous en entendions parler.

En ce qui concerne le règlement, je siège à ce comité depuis de nombreuses années, tout comme c'est le cas du sénateur Joyal, et nous avons déjà exprimé nos inquiétudes face au fait que l'on inscrive de plus en plus de choses dans les règlements plutôt que dans les lois. La réponse des gouvernements antérieurs était qu'ils ne pouvaient pas rédiger les règlements tant et aussi longtemps que le Parlement n'avait pas adopté le projet de loi. L'on nous a souvent dit cela lorsque nous demandions de quelle façon serait mis en œuvre un projet de loi. On nous donnait également toujours l'assurance qu'il y aurait consultation exhaustive, ouverture, et cetera. Cette situation n'est pas unique au projet de loi C-2; elle est unique au monde occidental, que l'on parle de la Grande-Bretagne ou d'un autre pays.

Je voulais limiter mes questions à deux aspects. Monsieur Giorno, vous avez dit qu'il y a de nombreuses exceptions que l'on pourrait prévoir pour les lobbyistes et que si certaines d'entre elles étaient instaurées, les gens sauraient comment s'y prendre pour les manipuler. Ils sauraient comment établir des contacts tout en respectant les règles. Cependant, il me semble que ce n'est pas cela



Bill C-2. We are trying to get at a culture that grows to understand openness and transparency and that the public has a right to know who deals with government. Therefore, it seems to me that the rules are there and we will have to try to live by them as we test whether we have got the right balances.

**Mr. Giorno:** I agree with all of that, senator. I was talking about a wording change, which is on the one hand simple but on the other hand very profound. It would make cabinet's job easier. As it stands now, the bill says that the monthly report will cover every communication of a particular, prescribed type. That means that the only things covered by that provision are those that cabinet decides are worthy of disclosure. That puts a large burden on cabinet to determine what ought to be disclosed when the very purpose of this bill is to shine light on an activity, to force the industry to come forward and disclose what is happening or disclose more information than is being disclosed now.

My concern is that cabinet, as a regulation-making body, does not know all the ways in which lobbyists seek to influence public policy. If cabinet is given the job with this clause passed the way it is, cabinet will have to pick the things it wants lobbyists to disclose, such as meetings, letters, and so on. My thesis, which is more than a thesis, is that — even cabinet and lawmakers would agree — that there are types of communications that will not come to the mind of cabinet as the regulation is being written and those are exactly the types of communications that ought to be disclosed. I use social interaction as an example: if it was part of a strategy to use social interaction as a form of lobbying, people would say it ought to be made transparent and disclosed.

My wording change was to say that everything gets disclosed unless cabinet prescribes that it does not have to be. That makes cabinet's job much easier. They will not focus on what they do not know and try to guess how lobbyists will conduct themselves. Instead, they will take the easier job of deciding what we do not need to hear about. They may decide that they are satisfied that we do not need to hear about emails and will exempt emails or routine mass mailings. Deciding what not to cover is an easier job and the result is a more transparent process, because that which is exempt is under the regulation — you can read it — and everything else must be disclosed, including stuff that otherwise would be hidden in the woodwork somewhere.

I agree with your premise, senator, but I think that particular wording change would be very useful and would help cabinet.

**Senator Andreychuk:** Would it not be harder then on industry and NGOs to anticipate each and every way they may interact? We know some of the problem areas. That is where I hope cabinet will go. If those areas correct themselves, they may not then be

que vise le projet de loi C-2. Nous essayons d'établir une culture qui apprenne à comprendre l'ouverture et la transparence et à reconnaître que le public a le droit de savoir qui traite avec le gouvernement. C'est pourquoi il me semble que les règles sont là et qu'il nous faudra essayer de les respecter en vérifiant si le bon équilibre est atteint.

**M. Giorno :** Je suis d'accord avec vous sur tout cela, sénateur. Je parlais d'un changement de libellé, qui serait d'un côté très simple mais de l'autre très profond. Cela faciliterait le travail du Cabinet. Dans le contexte actuel, le projet de loi dit que le rapport mensuel devra couvrir chaque communication d'un genre donné, tel que prescrit par la loi. Cela veut dire que seules les choses couvertes par cette disposition sont celles dont le Cabinet estime qu'elles méritent de faire l'objet d'une divulgation. Cela impose au Cabinet le lourd fardeau de déterminer ce qui devrait être divulgué, alors que l'objet même du projet de loi est de faire la lumière sur des activités, d'obliger l'industrie à divulguer ce qui se passe ou de divulguer davantage de renseignements qu'à l'heure actuelle.

Mon souci est que le Cabinet, en tant qu'organe de réglementation, n'est pas au courant de tous les moyens par lesquels les lobbyistes tentent d'influer sur la politique publique. Si cet article est adopté tel quel, le Cabinet se verra charger de choisir les choses qu'il aimerait que les lobbyistes déclarent, par exemple réunions, lettres, et cetera. Ma thèse, qui est plus qu'une thèse, est qu'il existe — et même le Cabinet et les législateurs seraient d'accord — des types de communications qui ne viendront pas à l'esprit des membres du Cabinet à l'étape de la rédaction du règlement et ce sont précisément ces genres de communications qui devraient faire l'objet de déclarations. J'utilise l'interaction sociale à titre d'exemple : si l'utilisation d'interactions sociales comme forme de lobbying faisait partie d'une stratégie, alors les gens diraient que cela devrait être rendu transparent et être divulgué.

Le changement de libellé que je proposais serait tel que tout serait divulgué, sauf si le Cabinet en décide autrement. Cela faciliterait de beaucoup le travail du Cabinet. Celui-ci ne se concentrerait pas sur ce qu'il ne sait pas, en essayant de deviner de quelle façon les lobbyistes se comporteront. À la place, il accomplirait la tâche plus facile que serait celle de décider ce dont il n'est pas nécessaire qu'on entende parler. Il pourrait décider qu'il ne nous est pas nécessaire d'entendre parler de courriels, exemptant ainsi courriels et envois postaux en vrac de routine. Décider de ce qui ne doit pas être couvert est un travail plus facile et il en résulte un processus plus transparent, car ce qui est exempté est assujéti au règlement — vous pouvez le lire — et tout le reste doit être divulgué, y compris ce qui, autrement, serait dissimulé quelque part.

J'accepte votre prémisse, sénateur, mais j'estime que ce changement de libellé serait très utile et faciliterait les choses pour le Cabinet.

**Le sénateur Andreychuk :** Ne serait-il donc pas plus difficile pour l'industrie et les ONG de prévoir chaque interaction possible? Nous connaissons certains des domaines qui posent problème. J'espère que c'est là-dessus que se concentrera le

subject if a different culture arises. We have new technologies, and so on. Are we not going to the problem directly rather than using the broad brush? Will you fish with a big net and scoop up everything, or will you target where you know your problem areas are?

**Mr. Giorno:** I have a two-part answer to that. First, industries and non-profits both should and I think do know how they are communicating with governments. If witnesses before you are suggesting that this bill will require them to file information that they do not have, that is hard to reconcile with how I know corporations and organizations operate. They know to whom they are talking and when they are doing it, particularly when it is in their self-interest.

Second, I am concerned because, although it is not in the bill, there has been some talk in Ottawa and with groups, which Mr. Ramsay's submission indicates, that this is how the regulation will be worded. Apparently, there is a proposal to include only things that are planned. It was that proposal that got me thinking about the role of lawmakers passing a statute that gives regulation-making power. Covering only things that are planned leaves much out and creates great potential for abuse. Maybe the solution would be for the lawmakers drafting the statute to change the regulation-making power so that the regulation is not used that way. It was actually that example that led me to believe that prescribing the exemptions was superior to prescribing the coverage.

**Senator Andreychuk:** My law school professor told me that there is nothing common about common sense, and we see the world very differently. Give me the rule, I will abide by it; if I do not like the rule I will try to change it. To have to anticipate what you think is reasonable or acceptable puts me in a very difficult position. I understand where you are coming from. You think there is already some presumption of how that definition will work.

**Mr. Giorno:** I think so. Nobody has said that officially, but I have seen it come from briefings and things like that.

**Senator Andreychuk:** Mr. Ramsay, 30 years ago I spent time in the not-for-profit sector with many NGOs. We used to debate service delivery: Do we have to meet the same standard as the government or a corporation? As we carried on for years discussing that, the public said it does not care whether service delivery comes from an NGO or government. It wants a particular standard of care that it can rely on, and the not-for-profit sector had to adhere to that and adjust, with great difficulties.

Cabinet. Si ces aspects se corrigent tout seuls, alors ils ne seront peut-être plus visés s'il survient une nouvelle culture. Nous avons de nouvelles technologies et ainsi de suite. Ne cible-t-on pas directement le problème au lieu de ratisser large? Allez-vous pêcher avec un grand filet pour tout ramasser ou bien cibler les éléments dont vous savez qu'ils posent problème?

**M. Giorno :** J'ai à votre question une réponse en deux parties. Premièrement, les industries et les organisations sans but lucratif devraient savoir, et, je pense, savent de quelle façon elles communiquent avec les gouvernements. Si des témoins qui comparaissent devant vous vous disent que le projet de loi les obligera à fournir des renseignements qu'ils n'ont pas, alors il m'est difficile de concilier cela avec ce que je sais du fonctionnement des sociétés et des organisations. Elles savent à qui elles s'adressent et quand, surtout lorsque cela doit servir leurs propres intérêts.

Deuxièmement, je suis inquiet car, bien que cela ne figure pas dans le projet de loi, des gens à Ottawa et d'autres groupes, ce qu'indique le mémoire de M. Ramsay, disent que c'est ainsi que le règlement sera rédigé. Apparemment, il y a une proposition voulant que seules soient incluses les choses qui sont planifiées. C'est justement cette proposition qui m'a amené à réfléchir au rôle des législateurs en adoptant un texte réglementaire accordant ce pouvoir de réglementation. Le fait de ne couvrir que ce qui est planifié laisse échapper beaucoup de choses et crée beaucoup de potentiel d'abus. Peut-être que la solution serait que les législateurs rédigeant le texte modifient le pouvoir de réglementation de telle sorte que le règlement ne puisse pas être utilisé de cette façon. C'est en fait cet exemple qui m'a amené à croire que la prescription des exemptions était supérieure à la prescription de la couverture.

**Le sénateur Andreychuk :** Mon professeur de droit m'a dit qu'il n'y a rien de commun dans le sens commun, et nous voyons le monde de façon très différente. Donnez-moi la règle et je vais m'y plier; si je n'aime pas la règle, j'essaierai de la changer. Le fait de devoir prévoir ce que vous jugerez être raisonnable et acceptable me place dans une situation très difficile. Je comprends ce que vous dites. Vous pensez qu'il y a déjà une certaine présomption quant à la façon dont fonctionnera la définition.

**M. Giorno :** Je pense que oui. Personne ne l'a dit officiellement, mais j'ai vu cela ressortir de séances de breffage et d'autres choses du genre.

**Le sénateur Andreychuk :** Monsieur Ramsay, il y a de cela 30 ans j'ai passé du temps dans le secteur sans but lucratif avec de nombreuses ONG. Nous discutons alors de la prestation de services : devons-nous atteindre les mêmes normes que le gouvernement ou qu'une entreprise? Au fil de cette discussion, qui a duré des années, le public disait que peu lui importait que les services soient livrés par une ONG ou par le gouvernement. Ce qu'il veut, c'est une norme de soins donnée sur laquelle il puisse compter, et le secteur sans but lucratif a dû adhérer à cela et se rajuster, ce qui lui a posé d'énormes difficultés.



My concern is that you are into a position of being able to lobby, to dispense that information. I thank Mr. Giorno for reminding us that only those who will occupy themselves with lobbying cannot go into NGOs. The rest can go and do the good work that NGOs do.

What about the argument that you are a pretty sophisticated NGO if you belong to your association? A lot of the NGO not-for-profit activity is grass roots and volunteers, and they often look at you no differently than they do corporations, and they say you are getting the ear of the minister or the department because you are well organized, sophisticated and know how to do it. However, the real voluntary activity is out there in the small towns.

One of the complaints coming from Saskatchewan is that it is a done deal in Ottawa, and unless you are a branch of an NGO in Ottawa, your voice does not get heard because more and more governments are turning to the stakeholders and to the not-for-profit. It is now the buzzword in there.

The real voluntary activity is precluded, and why should you therefore be treated differently? How do you respond to that?

**Mr. Ramsay:** First of all, I would not want to be treated differently. I do not think we are asking to be treated differently. We are suggesting that it be fair and equitable across the board.

I will give you a few examples. I grew up on a farm. We would go to somebody's 50th wedding anniversary because we all lived in the community, and the member of Parliament would show up, sometimes along with a cabinet minister, and we would all say hello and tell him our problems with agriculture this year, and that would be lobbying.

You are absolutely right. The smallest groups will be affected most by this proposed legislation. The fair board will be affected if it goes to its member of Parliament for funding. They will have to start reporting that. The safety council in your local city will be affected. They might all be volunteers; many of these groups are all volunteers with no paid staff. They are affected by this.

We are lucky. We are a trade association and we have full-time staff. The vast majority of non-profit organizations do not have full-time staff. The rural agricultural fair board, the small-town safety committee that needs money to put up a playground or safety signs and so forth — those are the people who will be most affected by this bill. It is important to understand that. Many of those organizations have only part-time people; many of them have no people. Yet, if they make a presentation to get funding because they need something new for their local community, then they are affected by proposed legislation.

Mon souci est que vous êtes en mesure de faire du lobbying, de distribuer les renseignements. Je remercie M. Giorno de nous rappeler que seuls ceux qui font du travail de lobbying ne pourront pas intégrer des ONG. Les autres pourront y aller et faire le bon travail que font les ONG.

Qu'en est-il de l'argument selon lequel vous êtes une ONG plutôt sophistiquée si vous appartenez à votre association? Une part importante de l'activité des ONG sans but lucratif est le propre de simples citoyens et de bénévoles, et ceux-ci ne vous regardent souvent pas différemment de la façon dont ils regardent les entreprises, et ils disent que vous avez l'oreille du ministre ou du ministère parce que vous êtes bien organisé, sophistiqué et que vous savez comment vous y prendre. Or, le vrai travail bénévole se fait sur place, dans les petites localités.

L'une des plaintes que l'on entend de la Saskatchewan est que c'est une affaire entendue à Ottawa et qu'à moins d'être une branche d'une ONG à Ottawa, votre voix n'est pas entendue car les gouvernements sont de plus en plus nombreux à se tourner vers les parties prenantes et le secteur sans but lucratif. C'est le mot à la mode aujourd'hui.

Le vrai travail bénévole est exclu, et pourquoi devriez-vous alors être traités différemment? Comment réagissez-vous à cela?

**M. Ramsay :** Tout d'abord, je ne voudrais pas être traité différemment. Je ne pense pas que nous demandions d'être traités différemment. Nous disons qu'il faudrait que ce soit juste et équitable d'un bout à l'autre du spectre.

Je vais vous donner quelques exemples. J'ai grandi sur une ferme. Nous allions au 50<sup>e</sup> anniversaire de mariage de quelqu'un parce que nous habitions tous le même coin, et le député se présentait, parfois accompagné d'un ministre, et nous les saluions tous et leur parlions de nos problèmes dans l'agriculture cette année-là, et ce genre de choses constituerait du lobbying.

Vous avez parfaitement raison. Ce sont les plus petits groupes qui seront le plus touchés par le projet de loi. Le conseil d'administration de la foire sera touché s'il s'adresse au député local pour obtenir du financement. Il lui faudra commencer à déclarer cela. Le conseil de la sécurité de la petite ville que vous habitez sera touché. Toutes ces personnes sont peut-être des bénévoles; nombre de ces groupes n'ont que des bénévoles et aucun employé rémunéré. Ils seront touchés par cela.

Nous avons de la chance. Nous sommes une association professionnelle et comptons un personnel à temps plein. La très grande majorité des organisations sans but lucratif n'ont pas d'employés à temps plein. Le comité rural agricole qui est responsable de la foire, le comité de sécurité du village qui a besoin d'argent pour aménager un terrain de jeu pour enfants ou faire installer des panneaux de sécurité et ainsi de suite — ce sont eux qui seront le plus touchés par ce projet de loi. Il est important de comprendre cela. Nombre de ces organisations ne comptent que des travailleurs à temps partiel, et nombre d'entre elles sont sans employé aucun. Or, si elles demandent du financement parce qu'il leur faut quelque chose de nouveau pour leur localité, elles seront touchées par le projet de loi.

The effect will be that people will not know what they should be doing. Most of these people are good, honest people. They are not there to get \$50,000 for themselves. They are there to get \$5,000 for their local community. That is all they want because they can do good things with that \$5,000.

Yes, make sure it is transparent. We agree 100 per cent. Make sure everyone is accountable, but please be sensitive to the impact that this has on the small organizations, the non-profit sector, the arts community and the community groups. They are the ones most affected by this bill. Large corporations have lots of people and expertise and can hire consultants. They are not affected by this.

When I was growing up, the MP came to my mom and dad's 50th anniversary. Because I was there, I would have to say that was contact. These are the sorts of things you need to be aware of.

**Senator Andreychuk:** Under the bill, it is not contemplated to touch those people. They are not full-time lobbyists.

**Mr. Ramsay:** However, I would be.

**Senator Andreychuk:** That is the point I was trying to make. This bill touches people like you, not the person who was contacting his MP.

**Mr. Ramsay:** With respect, many people will in there for different reasons. Obviously, I did not explain myself very well. If you are a member of the fair society that wants something locally from your MP or cabinet minister, then there is a ripple effect amongst all of those people,

**Senator Andreychuk:** That is the point I was trying to make. There is a voluntary sector. There are people contacting. Mr. Giorno's point is that the right to get to your member of Parliament is important, but not-for-profit corporations and registered lobbyists are in a different dimension.

**Mr. Ramsay:** That is fair enough.

**Senator Andreychuk:** You were putting yourself together with that grassroots activity. I was trying to make distinction between your association and those grassroots groups. In many ways you are closer to a corporation. That variance exists within the voluntary sector, and there is debate about who will be touched, sitting at that table. However, with this bill, perhaps the grassroots people will know better what you are doing and be in a position either to support you or to distance themselves from you and put their own message forward better.

**Mr. Ramsay:** You are right. I sit on several boards of directors of community groups as well, and I was speaking from that perspective.

L'effet sera que les gens ne sauront pas ce qu'ils devraient faire. La plupart d'entre eux sont de braves gens, honnêtes. Ils ne sont pas là pour obtenir 50 000 \$ pour eux. Ils sont là pour obtenir 5 000 \$ pour leur localité. C'est tout ce qu'ils veulent, car ils peuvent en faire des choses avec ces 5 000 \$.

Oui, veillons à ce que ce soit transparent. Nous sommes d'accord à 100 p. 100. Faisons en sorte que tout le monde soit redevable, mais, je vous en supplie, soyez sensibles à l'incidence que cela aura sur les petites organisations, le secteur sans but lucratif, les milieux artistiques et les groupes communautaires. Ce sont eux qui seront le plus touchés par le projet de loi. Les grosses sociétés comptent beaucoup de gens et de compétences et ont les moyens de faire appel à des experts-conseils. Elles ne seront pas touchées par cela.

Lorsque j'étais jeune, le député est venu au 50<sup>e</sup> anniversaire de mariage de mes parents. Du fait que j'étais là, il aurait fallu que je dise que c'était là une communication. Voilà toutes les choses dont vous devez être au courant.

**Le sénateur Andreychuk :** Il n'est pas prévu que ces personnes-là soient touchées par le projet de loi. Elles ne sont pas lobbyistes à temps plein.

**M. Ramsay :** Mais moi je le serais.

**Le sénateur Andreychuk :** C'est justement ce que j'essayais de dire. Le projet de loi vise les personnes comme vous, mais pas le citoyen qui communique avec son député.

**M. Ramsay :** Sauf tout le respect que je vous dois, il y a des gens qui se présenteront pour quantité de raisons différentes. Je ne me suis manifestement pas très bien exprimé. Si vous êtes membre du comité de la foire qui veut obtenir quelque chose pour la localité auprès de votre député ou d'un ministre, alors il y a un effet en cascade parmi tous ces gens.

**Le sénateur Andreychuk :** C'est précisément ce que j'essayais de dire. Il existe un secteur bénévole. Il y a des gens qui prennent contact avec d'autres. Ce que dit M. Giorno est que votre droit de communiquer avec votre député est important, mais les sociétés sans but lucratif et les lobbyistes enregistrés correspondent à une toute autre dimension.

**M. Ramsay :** C'est juste.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous vous englobiez dans la catégorie des activités de simple citoyen. J'essayais de faire une distinction entre votre association et ces groupes de citoyens. À bien des égards, vous ressemblez davantage à une entreprise. Il y a à l'intérieur du secteur bénévole toute une gamme et il y a un débat quant à savoir qui serait touché parmi ceux à la table. Cependant, avec ce projet de loi, peut-être que les gens à la base sauront mieux ce que vous faites et seront en mesure ou de vous appuyer ou de prendre leurs distances par rapport à vous et de mieux livrer leur propre message.

**M. Ramsay :** Vous avez raison. Je siège également à plusieurs conseils d'administration de groupes communautaires, et je parlais depuis cette perspective-là.



**Senator Day:** We have received literally thousands of letters from small, not-for-profit organizations that are extremely concerned about this proposed legislation. They express exactly the same concerns you have. I am wondering, Mr. Giorno, whether you are able to help us here because you were shaking your head when Mr. Ramsay was speaking about this. Is it a false concern out there?

**Mr. Giorno:** I was shaking my head on the issue of volunteers because neither the act as it is now nor as the act is proposed to be amended covers volunteers on that narrow issue.

**Senator Day:** Would the minister who visited the small community put in his report that he was asked by a small farmers' organization to do something?

**Mr. Giorno:** As the act is drafted now, the minister would not report. The farmer would not have to report.

**Senator Day:** What about the small not-for-profit group?

**Mr. Giorno:** If the small not-for-profit had an employee.

**Senator Day:** Or a member of the board?

**Mr. Giorno:** It is only if the member of the board — paid more than reimbursement for expenses.

Senators have to determine whether it is the right line or wrong line, but the way the line has been demarcated in every Canadian jurisdiction, with the exception of City of Toronto with its proposed new bylaw, its proposal is payment. Whether it is employment payment or consulting payment, that is the line of demarcation. You can say it is right or wrong, but that is the line drawn in every Canadian statute so far and that would continue under Bill C-2.

**Senator Day:** Therefore, are all these letters we are receiving raising a false concern?

**Mr. Giorno:** Not-for-profits often have staff members. Therefore, it would be the staff members, not the volunteer board members, who would be covered under this bill, although a volunteer board member might be concerned about the implication for his staff member.

**Senator Day:** Many of them do not have paid staff; what about those groups?

**Mr. Giorno:** They would not be affected by it.

**Senator Day:** No concern; that is very helpful.

**Mr. Giorno:** No concern, but there is a very tiny issue. It is not in the proposed lobbying act; it is actually in the Conflict of Interest Act. The only application of Bill C-2 to volunteers is in the Conflict of Interest Act, where a former reporting public office-holder cannot go back to his own department or agency for

**Le sénateur Day :** Nous avons littéralement reçu des milliers de lettres de petites organisations sans but lucratif qui sont extrêmement préoccupées par le projet de loi. Elles expriment exactement les mêmes préoccupations que vous. Monsieur Giorno, je me demande s'il vous est possible de nous aider ici, car vous secouiez la tête lorsque M. Ramsay parlait de cela. Est-ce un faux problème sur le terrain?

**M. Giorno :** Je secouais la tête au sujet de la question des bénévoles, car ni la loi dans son libellé actuel ni la loi si elle est modifiée comme cela a été proposé ne couvriraient les bénévoles dans ce créneau étroit.

**Le sénateur Day :** Le ministre qui se rend en visite dans une petite localité déposerait-il un rapport déclarant qu'une petite organisation d'agriculteurs lui a demandé de faire quelque chose?

**M. Giorno :** Selon le libellé actuel du projet de loi, non, le ministre ne ferait pas de rapport là-dessus. L'agriculteur n'aurait pas à faire de rapport non plus.

**Le sénateur Day :** Qu'en est-il du petit groupe sans but lucratif?

**M. Giorno :** Si le petit groupe sans but lucratif avait un employé.

**Le sénateur Day :** Ou un membre du conseil d'administration?

**M. Giorno :** Seulement si le membre du conseil d'administration — s'il y avait plus que le simple remboursement des dépenses.

Les sénateurs doivent déterminer si c'est la bonne ligne ou la mauvaise ligne, mais d'après la façon dont cette ligne a été tracée dans chacune des régions du Canada, à l'exception de la ville de Toronto avec son nouveau projet de règlement, ce qui compte, c'est le paiement. Qu'il s'agisse d'un paiement correspondant à un emploi ou d'un paiement de consultant, c'est là la ligne de démarcation. Vous pouvez dire que c'est bon ou mauvais, mais c'est là la ligne qui a été tracée jusqu'ici dans tous les textes de loi canadiens, et cela serait maintenu avec le projet de loi C-2.

**Le sénateur Day :** Toutes ces lettres que nous recevons soulèvent-elles donc un faux problème?

**M. Giorno :** Les sociétés sans but lucratif comptent souvent du personnel. En conséquence, ce serait les membres du personnel et non pas les membres bénévoles des conseils d'administration qui seraient couverts par ce projet de loi, bien que les membres bénévoles de conseils pourraient s'inquiéter des ramifications pour le personnel relevant d'eux.

**Le sénateur Day :** Nombre d'entre eux n'ont pas de personnel rémunéré. Qu'en serait-il pour ces groupes-là?

**M. Giorno :** Ils ne seraient pas touchés par cela.

**Le sénateur Day :** Aucun problème. Cela est très utile.

**M. Giorno :** Aucun problème, mais il y a une toute petite question. Cela ne figure pas dans le projet de loi sur le lobbying, mais dans la Loi sur les conflits d'intérêts. La seule application du projet de loi C-2 aux bénévoles se situe au niveau de la Loi sur les conflits d'intérêts, en vertu de laquelle un ancien titulaire de

one year and make representations, even for free. The only implication for a volunteer is that section, which is not even in the proposed lobbying act.

**The Chairman:** The Lobbyists Registration Act applies only to paid lobbyists who communicate with federal public office-holders on behalf of a third party.

**Senator Day:** Are you reading from something?

**The Chairman:** It is the Library of Parliament's interpretation of the Lobbyists Registration Act.

**Senator Cowan:** I would like to follow up on the point that the chair was making. Talking about lobbyists' remuneration, I think the intent in proposed new section 10.1 is to prohibit contingency fees paid to third parties, to outside consultants and not in-house lobbyists. Is that correct?

**Mr. Giorno:** That is how the section is drafted, yes.

**Senator Cowan:** I am thinking about universities and research institutes. For example, the president of a university might be setting objectives for a year and say one of the objectives would be to qualify for this particular research grant to increase research funding by a certain level. The president would perhaps have other people involved in this, but he or she would be involved in the representations, and the bonuses and that sort of thing at the end of the year might be contingent upon meeting certain objectives. That is not covered by this.

**Mr. Giorno:** That is correct.

**Senator Cowan:** It is only if the university, the research institute, the symphony or whatever was to hire an outside consultant who would be required to file reports under subsection 5(1).

**Mr. Giorno:** That is correct, senator, although my proposal would be to cover that president, and senators may have their own views of whether that is right or wrong. I will simply point out that the principle of abandoning success fees is that, because lobbyists are involved in a public policy process, they have an obligation as they come to government and advocate to be fair, objective and honest in their dealings. That is all set out in the ethical code; but the public policy rationale for a ban on success fees is that where the lobbyist has a financial stake in what he or she is advocating, that compromises his or her objectivity and is in conflict with the duty to be fair, honest, objective and above board in dealing with government. Therefore, that incentive to be otherwise is removed. My point is, if that is the rationale — and I believe it is — it does apply to employees as well.

charge publique principal ne peut pas, pendant un an, présenter des instances à son ancien ministère ou organisme, même à titre gracieux. La seule conséquence pour un bénévole est renfermée dans cet article, qui ne figure même pas dans le projet de loi proposé en matière de lobbying.

**Le président :** La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes ne s'applique qu'aux lobbyistes rémunérés qui communiquent avec un titulaire de charge publique fédérale pour le compte d'un tiers.

**Le sénateur Day :** Êtes-vous en train de lire un extrait de quelque chose?

**Le président :** Cela est tiré de l'interprétation de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes préparée par la Bibliothèque du Parlement.

**Le sénateur Cowan :** J'aimerais enchaîner sur le point que vient de soulever le président. En ce qui concerne la rémunération des lobbyistes, je pense que l'objet du nouvel article 10.1 est d'interdire le versement d'honoraires conditionnels à des tiers, à des consultants de l'extérieur et non pas à des lobbyistes-maison. Est-ce bien cela?

**M. Giorno :** Oui, c'est ainsi qu'a été rédigé cet article.

**Le sénateur Cowan :** Je songe aux universités et aux instituts de recherche. Le président d'une université pourrait, par exemple, fixer des objectifs pour un an et dire que l'un des objectifs sera d'être admissible à telle ou telle subvention pour la recherche, ce afin de faire passer le financement de la recherche à un certain niveau. Le président d'université ferait peut-être intervenir d'autres personnes dans son initiative, mais lui ou elle jouerait un rôle actif dans le dossier, et les primes et autres choses du genre en fin d'année pourraient être conditionnelles à l'atteinte de certains objectifs. Ce cas de figure n'est pas couvert par ceci.

**M. Giorno :** C'est exact.

**Le sénateur Cowan :** C'est seulement si l'université, l'institut de recherche, l'orchestre symphonique ou autre retenait les services d'un expert-conseil qu'il faudrait qu'il y ait dépôt de rapport en vertu du paragraphe 5(1).

**M. Giorno :** C'est exact, sénateur, même si ma proposition couvrirait ce président d'université, mais les sénateurs ont peut-être leurs propres idées quant à savoir si ce serait bien ou non. Je soulignerai simplement que le principe de l'abandon des frais de conclusion de transaction est que, du fait que les lobbyistes interviennent dans un processus de politique publique, ils ont pour obligation dans leurs relations avec le gouvernement d'être justes, objectifs et honnêtes. Tout cela est explicité dans le code de déontologie; mais le motif, dans le contexte de la politique publique, de l'interdiction des frais de conclusion de transaction est que lorsque le lobbyiste a des intérêts financiers dans ce qu'il prône, cela compromet son objectivité et le place en situation de conflit par rapport à son devoir d'être juste, honnête, objectif et franc dans ses relations avec le gouvernement. Cet incitatif à agir autrement est donc supprimé. Ce que je veux dire par là est que, si c'est là le motif — et je pense que c'est le cas —, cela s'applique également aux employés.



You used the example of a university president. As with any in-house lobbyist, what is being advocated or lobbied for is either a public policy decision or the expenditure of public dollars, or both. That may be different than the president of Inco or IBM or Coca-Cola and how he is remunerated by his board, or it may not. That is up to senators and members of the House of Commons to judge.

**Senator Cowan:** The same would apply to the president of the Royal Winnipeg Ballet. You might say if you can achieve these objectives, if you can secure this type of funding, that would be a measure of your success and we would compensate you accordingly. I can see the arguments both ways.

It seems to me that it is reasonable; perhaps it is the disclosure of it. You could argue that if you disclose the fact that it would be one of the criteria applied in determining the performance of the executive, there is nothing wrong with that.

**Mr. Giorno:** That is an excellent point, senator. Right now, it is not disclosed. Right now, a consultant lobbyist must disclose that, and soon that would be banned under Bill C-2. However, if the president of the university or the ballet goes to a minister of the Crown and advocates for more money, right now the minister of the Crown does not know whether the president is advocating for the good of the organization only or the good of the organization plus a financial incentive at the same time. In my view, that certainly would be an appropriate thing to disclose.

**Senator Joyal:** It is not covered under this bill.

**Mr. Giorno:** Neither the current bill nor Bill C-2.

**Senator Day:** I really appreciated your comment earlier; it saved me a lot of time. We have received many letters from smaller not-for-profit organizations. I took a look at the website for the Canadian Conference of the Arts. I see where you have made some very good comments; and one was to get all your members to write to their friendly senators. I can tell you that has worked. I congratulate you on that, and it is good that you are here to try to sort this out for us.

In terms of the cooling-off period, there is not an agreement between the two organizations. You could live with two years, going to five; you would rather have nothing, but you could possibly live with two years. We are looking for compromise here. We would like to improve this bill if we could, but we understand your special, peculiar needs and we want to try to meet them to the extent that is possible.

On page 74 of the bill the word "prescribed" appears two or three times, 9.1(1), in 9(3.1); and you pointed out that it appear back on page 70 as well.

Vous utilisez l'exemple d'un président d'université. Comme c'est le cas de tout lobbyiste salarié, ce qui est recherché, ce qui fait l'objet du lobbying, est ou une décision en matière de politique publique ou une dépense de deniers publics, ou les deux. Cela peut être différent de la situation du président d'Inco, d'IMB ou de Coca-Cola et de sa rémunération par son conseil d'administration, mais peut-être pas. C'est aux sénateurs et aux députés qu'il revient d'en juger.

**Le sénateur Cowan :** La même chose s'appliquerait au président du Royal Winnipeg Ballet. Vous pourriez dire que si vous atteignez ces objectifs, si vous parvenez à obtenir tel ou tel financement, ce serait là une mesure de votre succès, et vous seriez rémunéré en conséquence. Je peux voir les arguments des deux côtés.

Il me semble que cela est raisonnable; peut-être que c'est l'aspect divulgation de la chose. Vous pourriez arguer que si vous divulguez le fait que ce pourrait être l'un des critères servant à déterminer le rendement du cadre en question, alors il n'y aurait aucun mal à cela.

**M. Giorno :** C'est là une excellente remarque, sénateur. À l'heure actuelle, cela n'est pas divulgué. À l'heure actuelle, un lobbyiste-conseil doit divulguer cela, et ce serait bientôt interdit en vertu du projet de loi C-2. Cependant, si le président de l'université ou de la troupe de ballet aborde un ministre d'État et lui demande davantage d'argent, à l'heure actuelle ce ministre d'État ne saurait pas si le président est en train de plaider pour le bien de l'organisation seulement ou pour le bien de l'organisation plus un incitatif financier. Il serait selon moi approprié de divulguer ce genre de chose.

**Le sénateur Joyal :** Cela n'est pas couvert dans le projet de loi.

**M. Giorno :** Ni dans la loi actuelle, ni dans le projet de loi C-2.

**Le sénateur Day :** J'ai beaucoup apprécié votre commentaire de tout à l'heure; cela m'a économisé beaucoup de temps. Nous avons reçu de nombreuses lettres de plus petites sociétés sans but lucratif. Je me suis rendu sur le site Web de la Conférence canadienne des arts. Vous y faites un certain nombre de très bons commentaires, demandant notamment à tous vos membres d'écrire à leurs gentils sénateurs. Je peux vous dire que cela a fonctionné. Je vous en félicite et il est bon que vous soyez ici pour essayer de tirer cela au clair pour nous.

En ce qui concerne la période de refroidissement, il n'y a pas entente entre les deux organisations. Vous pourriez accepter deux ans, cela pouvant aller jusqu'à cinq; vous préféreriez qu'il n'y ait aucune période d'interdiction, mais vous pourriez peut-être vous accommoder de deux ans. Nous sommes ici à la recherche d'un compromis. Nous aimerions améliorer le projet de loi si possible, mais nous comprenons vos besoins spéciaux, particuliers, et nous souhaitons dans toute la mesure du possible en tenir compte.

À la page 74 du projet de loi, dans la version anglaise, le terme « prescribed » figure deux ou trois fois, dans le paragraphe 9.1(1), et dans le paragraphe 9(3.1); et vous avez souligné qu'il figure également à la page 70.

The bill as it currently exists talks about the registrar's doing certain things in terms of prescribing the form for the reports. It does not say in the regulations. Typically, you would see in a bill, "in the regulations," so I am assuming that these words relate to what the registrar, soon to be commissioner, is doing as opposed to in the regulations.

**Mr. Giorno:** I came to a different conclusion. Right now, section 12 of the act, which is unchanged by Bill C-2, contains a standard provision that says that you can make a regulation prescribing anything that ought to be prescribed. That is a very general statement that is not unique to the Lobbyists Registration Act.

**Senator Day:** It is subsection 12 (d) in the regulations in the current Lobbyists Registration Act:

prescribing any matter or thing that by this Act is to be or may be prescribed...

That picks that up and brings it into the bill that will amend this act. You believe that is regulation and that is the concern.

**Mr. Giorno:** That is exactly my point. You were particularly referring to the time, the form and the manner of giving new information or clarifying or correcting information. I know that the Treasury Board officials have said they mean the commissioner, and they could be right; but I think by virtue of section 12, they have actually ended up meaning cabinet.

**Senator Day:** In section 9, the registrar, which will soon become the commissioner, has powers to determine the manner of a registry and that kind of thing, so there is some confusion.

**Mr. Giorno:** That is correct. I do not think the power of prescribing, which is a technical term of art used in many statutes, is given to the registrar and/or the new commissioner. If I am correct and it is only cabinet power, then in order to be consistent with what the government intends, that section needs to be tweaked to make clear that the commissioner is the one who is telling people the manner, the form and timing of their corrections and clarifications.

**Senator Day:** If we stop using the word "prescribed" and picked up one of the words in section 9, we would achieve that.

**Mr. Giorno:** I would say yes but go even further and say if you actually refer to the commissioner there, there would be no doubt at all.

**Senator Day:** That is very helpful. Thank you.

**Senator Stratton:** I want to ensure I understand where you are coming from. If a volunteer board lobbies government, an MP, a cabinet minister or whomever, they are not caught under this because they do not get paid; but the CEO or president of the organization, who does get paid and who does lobby, should be a registered lobbyist. Would you not agree with that? I would not

Le projet de loi, dans son libellé actuel, parle de la nécessité pour le directeur de faire un certain nombre de choses, s'agissant de prescrire la forme que devraient prendre les rapports. Le texte anglais ne parle pas du règlement. Typiquement, l'on verrait la mention « prévu par règlement » dans un projet de loi, alors je devine que ces explications concernent ce que le directeur, qui sera bientôt le commissaire, est en train de faire par opposition à ce que prévoira le règlement.

**M. Giorno :** J'en suis venu à une autre conclusion. À l'heure actuelle, l'article 12 de la loi, auquel le projet de loi C-2 ne modifie rien, renferme une disposition standard qui dit que vous pouvez prendre un règlement prescrivant toutes choses devant l'être. Il s'agit d'un énoncé très général qui n'est pas unique à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

**Le sénateur Day :** Il s'agit de l'alinéa 12d) du règlement de l'actuelle Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. :

prendre toute mesure d'ordre réglementaire prévue par la présente loi;

Voilà qui couvre cela et intègre cela au projet de loi qui viendra modifier cette loi. Vous croyez que cela relève du règlement, et c'est là le problème.

**M. Giorno :** C'est exactement ce que je voulais dire. Vous parliez du moment, de la forme et du mode de fourniture de nouveaux renseignements ou d'éclaircissements ou de rectificatifs. Je sais que les fonctionnaires du Conseil du Trésor disent qu'ils entendent par là le commissaire, et ils auraient raison; mais je pense qu'en vertu de l'article 12, il s'agit en fait du Cabinet.

**Le sénateur Day :** À l'article 9, le directeur des lobbyistes, qui deviendra sous peu le commissaire, est habilité à déterminer la forme que devra prendre le registre et d'autres choses du genre, alors il y a une certaine confusion.

**M. Giorno :** C'est exact. Je ne pense pas que le pouvoir de prendre des règlements, expression technique employée dans de nombreux textes de loi, soit accordé au directeur et(ou) au nouveau commissaire. Si j'ai raison et que c'est un pouvoir qui revient au seul Cabinet, alors pour être conforme à l'intention du gouvernement, cet article devrait être remanié pour qu'il soit bien clair que c'est le commissaire qui dicte aux gens la manière, la forme et les délais en matière de rectificatifs et d'éclaircissements.

**Le sénateur Day :** Si l'on arrêta d'utiliser, en anglais, le terme « prescribed », et reprenait l'expression employée dans l'article 9, alors ce serait le résultat.

**M. Giorno :** Je dirais que oui, mais j'irai encore plus loin pour dire que si vous nommiez expressément le commissaire à cet endroit, il n'y aurait plus aucun doute du tout.

**Le sénateur Day :** Cela est très utile. Merci.

**Le sénateur Stratton :** Je tiens à être certain de bien comprendre ce que vous dites. Si un conseil d'administration bénévole fait du lobbying auprès du gouvernement, d'un député, d'un ministre ou autre, il n'est pas visé par ceci car ses membres ne sont pas rémunérés; mais le PDG ou le président d'une personne morale, qui est rémunéré et qui fait du lobbying, devrait être un lobbyiste



see anything wrong with that, nor do I think the Canadian public would see anything wrong with that, because that is the point of this.

I see nodding of heads. Essentially, you are in agreement with my two points.

The government is seeing fit to extend it from two to five years, which is what this is all about, to a large degree. In their minds there is a reason for this, and that is that they have found that the two-year cooling-off period is insufficient because governments last for significant numbers of years. As such, someone who has been working for a minister can leave and within two years know a fair number of people; in other words, their connections are still quite strong. You can see why the new government is thinking of this, because of that issue.

If you can tell me how we get around that fundamental problem, I would be delighted, but I cannot see how you can do that because that is the real concern out there.

**Mr. Giorno:** I support five years.

**Mr. Ramsay:** I can make a suggestion. This bill is very large and complicated. That is one of the stumbling blocks we all have in the non-profit sector, dealing with the totality of it. We have to drill down on things that affect us most. From our standpoint, there are ways of dealing with that. One suggestion is to say that people who leave the government and then lobby cannot deal with the department or agencies with which they were employed. Then they cannot necessarily rely on their contacts but still have the opportunity to move into the not-for-profit sector to benefit Canadians as a whole.

There is a very broad area for agreement amongst the arts community, the non-profit sector, the government, to find a solution to this. Many good people work in government and they want to do the right thing. We should not close the door to them. Let us find a way to keep that door open, but also to protect the public interest.

**Senator Stratton:** My last question is to Senator Day. You said to us that you have received more than 1,000 letters.

**Senator Day:** That might have been hyperbole.

**Senator Stratton:** I will stop there, Senator Day.

**Senator Day:** May I ask a follow-up to the second-last question? I want to understand the amendments to in-house lobbyists, which is under section 7. There are different registration requirements for consultants paid to lobby on behalf of someone else. The in-house lobbyist is where we are at. It seems to me that it is the corporation or the organization that is registering as opposed to the employed individual.

enregistré. Ne seriez-vous pas d'accord avec moi là-dessus? Je ne verrais rien de mal à cela, et je ne pense pas que le public canadien y voie quoi que ce soit de mal non plus, car c'est là l'objet même du projet de loi.

Je vois des gens faire signe de la tête. Vous êtes dans l'ensemble d'accord avec moi sur ces deux points.

Le gouvernement juge opportun de prolonger cette période de deux à cinq ans, et c'est dans une large mesure de cela qu'il est question ici. Dans son esprit, il y a une raison à cela, et c'est qu'il trouve que la période de refroidissement de deux ans est insuffisante car les gouvernements restent en place pendant de nombreuses années. Cela étant, une personne qui a travaillé pour un ministre peut partir, mais au bout de deux ans connaître un grand nombre de personnes; en d'autres termes, les liens demeurent très forts. Vous pouvez voir pourquoi le nouveau gouvernement réfléchit à cela, à cause de cette situation.

Si vous pouviez me dire comment faire pour régler ce problème fondamental, alors j'en serais ravi, mais je ne vois pas comment cela serait possible, à cause du souci réel qui existe.

**M. Giorno :** Je serais en faveur de cinq ans.

**M. Ramsay :** Je pourrais faire une suggestion. Le projet de loi est très volumineux et complexe. Il s'agit ici de l'une des pierres d'achoppement à laquelle nous sommes, au sein du secteur sans but lucratif, tous confrontés, lorsqu'on regarde le projet de loi dans sa totalité. Il nous faut cibler les choses qui nous affectent le plus. En ce qui nous concerne, il y a des moyens de régler cela. Notre suggestion serait de dire que les personnes qui quittent le gouvernement pour ensuite faire du lobbying ne peuvent pas traiter avec les ministères ou organismes pour lesquels ils ont travaillé. Ainsi, ils ne pourront pas forcément compter sur leurs contacts, mais ils auront néanmoins la possibilité d'intégrer le secteur sans but lucratif, dans l'intérêt des Canadiens dans leur ensemble.

Les milieux artistiques, le secteur sans but lucratif et le gouvernement aimeraient pouvoir s'entendre et trouver une solution à cela. Il y a beaucoup de gens bien qui travaillent pour le gouvernement et ils veulent faire ce qui est bien. Nous ne devrions pas leur fermer la porte. Trouvons le moyen de garder cette porte ouverte, tout en protégeant l'intérêt public.

**Le sénateur Stratton :** Ma dernière question s'adresse au sénateur Day. Vous nous avez dit avoir reçu plus de 1 000 lettres.

**Le sénateur Day :** Ma déclaration était peut-être un peu hyperbolique.

**Le sénateur Stratton :** Je vais m'arrêter là, sénateur Day.

**Le sénateur Day :** Puis-je poser une question supplémentaire à l'avant-dernière? J'aimerais comprendre les modifications pour les lobbyistes salariés, ce qui se trouve à l'article 7. Il y a des exigences différentes en matière d'enregistrement pour les consultants qui sont payés pour faire du lobbying pour le compte de quelqu'un d'autre. Ce qui nous intéresse ici, ce sont les lobbyistes salariés. Il me semble que c'est la personne morale ou l'organisation qui s'enregistre par opposition à l'employé.

**Mr. Giorno:** I can help clarify that. Since 2005, when the last series of amendments was proclaimed in force, nothing new in Bill C-2, corporations and organizations have been treated the same. That is, the report comes not from an individual in-house lobbyist but from his or her CEO, the executive director or the senior person in the organization or corporation.

**Senator Day:** That is the officer responsible for filing.

**Mr. Giorno:** That is the officer responsible for filing. That person files the report and it is seen as a corporate or organizational responsibility. The people named in this are the lobbyists.

**Senator Day:** That is the person who is employed to lobby.

**Mr. Giorno:** It could be the CEO or the executive director as well in his or her own report. The cooling-off period and prohibitions on lobbying are applied based on the employees who are actually doing the lobbying, not in the name of the top officer who is signing his or her name on the report, unless he or she is actually lobbying.

**Senator Day:** We had a suggestion earlier that there may be seven, eight or 10 people in a not-for-profit and combined they have the required 20 per cent time, so is it correct that all of their names get listed on there?

**Mr. Giorno:** That is correct.

**The Chairman:** The commissioner gave the example of Shell. He said there were 42 names on the list.

**Senator Day:** Shell would be a different kind of organization. We are talking about not-for-profit organizations here.

**The Chairman:** Gentlemen, on behalf the committee, we appreciate your taking the time to come here and give us your views on Bill C-2.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Thursday, October 5, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 9:05 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, this is our twenty-fifth meeting in relation to Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability.

**M. Giorno :** Je peux aider à tirer cela au clair. Depuis 2005, lorsque la dernière série d'amendements est entrée en vigueur, rien de nouveau dans le projet de loi C-2, les personnes morales et organisations sont traitées de la même façon. En d'autres termes, le rapport émane non pas du lobbyiste salarié lui-même mais de son PDG, du directeur exécutif ou du principal dirigeant de l'organisation ou de la personne morale.

**Le sénateur Day :** C'est cette personne qui est le déclarant.

**M. Giorno :** C'est cette personne qui est le déclarant. Cette personne dépose la déclaration et cela est perçu comme étant la responsabilité de la personne morale ou de l'organisation. Les personnes qui sont désignées ici sont les lobbyistes.

**Le sénateur Day :** C'est donc la personne qui est employée pour faire du lobbying.

**M. Giorno :** Ce pourrait être le PDG ou le directeur exécutif ainsi que son propre rapport. La période de refroidissement et les différentes interdictions en matière de lobbying s'appliquent sur la base des employés qui font le véritable travail de lobbying, et non pas du cadre dirigeant qui appose sa signature sur le rapport, à moins que cette personne ne fasse véritablement du lobbying.

**Le sénateur Day :** Il a été suggéré plus tôt qu'il pourrait y avoir sept, huit ou dix personnes dans une société sans but lucratif et, qu'ensemble ils atteignent le seuil de 20 p. 100 de leur temps, alors est-il vrai que tous leurs noms figureront sur la liste?

**M. Giorno :** C'est exact.

**Le président :** Le commissaire a donné l'exemple de Shell. Il a dit qu'il y avait 42 noms sur la liste.

**Le sénateur Day :** Shell serait une organisation d'un genre différent. Nous parlons ici d'organisations sans but lucratif.

**Le président :** Messieurs, j'aimerais, au nom du comité, vous remercier du temps que vous avez pris pour venir ici et nous livrer vos opinions au sujet du projet de loi C-2.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le jeudi 5 octobre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit ce jour à 9 h 5 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, ceci est notre 25<sup>e</sup> séance consacrée au projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence



The bill is more commonly known as the federal accountability act.

As senators, our witnesses, and members of the public both here in the room and across Canada on television know, this bill represents a central portion of the new government's agenda. It is one of the most significant pieces of legislation brought before Parliament in recent years. The committee is giving the bill the extensive, careful and detailed study that it deserves. During over 75 hours of meetings to date, we have heard from more than 130 witnesses. We have discussed topics ranging from accountability, ethics and conflict of interest, parliamentary privilege, political financing, the parliamentary budget office, access to information, privacy, whistle-blowing to audit powers and procurement.

This week we are focusing on the question of lobbying. At yesterday's meeting, we heard some very insightful comments which are sure to help us in today's deliberations.

To begin this session, I am pleased to welcome Mr. Leo Duguay, president, and Ms. Lisa Stilborn, vice-president, of the Government Relations Institute of Canada. GRIC is a national professional association representing a broad cross-section of consultant, organizational and corporate lobbyists. Joining them is Mr. Joe Jordan, a senior consultant with the Capital Hill Group, a privately owned government relations company with offices in Ottawa, Toronto and Montreal. Also at the table is Mr. Michael Murphy, executive vice-president, policy, with the Canadian Chamber of Commerce. The chamber's mission is to foster a strong, competitive and profitable economic environment that benefits not only business but all Canadians. Welcome to you.

[Translation]

The committee wants to thank you for appearing before us. You now have the floor. After your presentations, we will have a questions and discussion period which I hope will be very useful for the members of the committee.

[English]

We look forward to your presentation.

**Joe Jordan, Senior Consultant, Capital Hill Group:** Thank you for the invitation to be here today to discuss various aspects of Bill C-2. By way of introduction, I am a former member of Parliament. I served as Parliamentary Secretary to both the Prime Minister and the President of the Treasury Board. I was a director of parliamentary affairs in a minister's office. I am a member of the Queen's Privy Council and am currently a senior consultant with the Capital Hill Group, which is a Canadian-owned government relations company. To use the vernacular of the bill we are studying today, in the last four years I have been a public office-holder, a reporting public officer-holder, a senior public

administrative, de supervision et de responsabilisation. Le projet de loi est plus couramment connu sous le nom de Loi fédérale sur la responsabilité.

Comme le savent les sénateurs, nos témoins et les membres du public — tant ceux présents dans la salle que ceux qui nous regardent à la télévision à travers le Canada —, ce projet de loi constitue l'un des pivots du programme du nouveau gouvernement. C'est l'un des textes de loi les plus importants à être déposés au Parlement ces dernières années. Le comité procède à l'examen approfondi, attentif et détaillé que ce projet de loi mérite. Au long de nos 75 heures de séance jusqu'à présent, nous avons entendu plus de 130 témoins. Nous avons discuté de sujets allant de la responsabilisation, de l'éthique et des conflits d'intérêts jusqu'au privilège parlementaire, au financement politique, à la Direction parlementaire du budget, à l'accès à l'information, à la protection de la vie privée, en passant par la dénonciation, les pouvoirs de vérification et les acquisitions.

Cette semaine, nous nous concentrons sur la question du lobbying. Lors de la réunion d'hier, nous avons recueilli quelques observations très avisées qui vont certainement nous aider dans nos délibérations d'aujourd'hui.

Pour ouvrir cette séance, j'ai le plaisir d'accueillir M. Leo Duguay, président, et Mme Lisa Stilborn, vice-présidente, de l'Institut des relations gouvernementales du Canada. L'Institut est une association professionnelle nationale représentant un large éventail de lobbyistes, tant consultants que mandataires d'associations et de sociétés privées. Ils sont rejoints par M. Joe Jordan, conseiller principal au Groupe Capital Hill, une société privée de relations gouvernementales ayant des bureaux à Ottawa, à Toronto et à Montréal. Nous avons également à la table M. Michael Murphy, vice-président exécutif, Politiques, de la Chambre de Commerce du Canada. La chambre a pour mission de promouvoir un environnement économique dynamique, compétitif et profitable dans l'intérêt non seulement des entreprises mais aussi de tous les Canadiens. Bienvenue à tous.

[Français]

Le comité tient à vous remercier de votre présence. Je vous cède maintenant la parole. Nous passerons ensuite à une période de questions et de discussion qui sera, je le sais, très utile pour les membres du comité.

[Traduction]

Nous sommes impatients d'entendre vos exposés.

**Joe Jordan, conseiller principal, Groupe Capital Hill :** Merci de votre invitation à comparaître aujourd'hui pour discuter de divers aspects du projet de loi C-2. En guise d'introduction, sachez que je suis ancien député. J'ai servi comme secrétaire parlementaire du premier ministre et du président du Conseil du Trésor. J'ai été directeur des affaires parlementaires dans le cabinet d'un ministre. Je suis membre du Conseil privé de la reine et actuellement consultant principal au sein du Groupe Capital Hill, une société de relations gouvernementales sous propriété canadienne. Pour reprendre la terminologie du projet de loi que nous étudions aujourd'hui, j'ai été au cours des quatre dernières années un

office-holder, and a registered lobbyist. Apart from the fact that I apparently have trouble holding a job, I think I can draw on some of those experiences while we discuss the various aspects of this bill. I am looking forward to that.

On a personal note, I want to state clearly that I fully support the objectives of this bill. I have experienced firsthand the cynicism that takes root when people no longer see government as having any value in their lives. If the measures in this legislation can address that perception, the entire system will benefit and the Canadians that that system serves will benefit.

Having said that, though, the bill is unprecedented in its scope and scale. It contains five sections, and I understand there were five separate drafting teams. It has 234 pages and 300 clauses. It establishes a new officer of Parliament — a parliamentary budget officer — and a director of public prosecutions and contains over 100 amendments to 30 other pieces of legislation. It would be unusual that an undertaking of this magnitude in the timelines available would foresee the potential impact of every unintended consequence. In that context, I am looking forward to a discussion about the bill and how we can perhaps improve its ability to meet the policy objectives that are outlined in its title.

In the interests of time, I will spend a few minutes on proposed amendments to the Lobbyists Registration Act in order to lay the foundation for a productive discussion of the bill. Although Bill C-2 contains eight components that directly impact the current regulatory framework for lobbying, I want to mention only two issues.

The first is more of a structural issue. The amendments in Bill C-2 will shift the lobbyist oversight mechanism from one of monitoring activity to one of regulating activity.

**The Chairman:** Mr. Jordan, you are reading from a paper. Do you have something I could circulate to honourable senators?

**Mr. Jordan:** It is in only one language, so I do not think it can be circulated. However, I can certainly leave it with the clerk.

**The Chairman:** If you will be talking about amendments, it would be great to have something we could read.

**Mr. Jordan:** It does not get that technical.

Given that one of the motivations for this change was identified as low registration compliance, that is, people were conducting lobbying activities and not registering, I feel it might be helpful if the activity is defined in either Bill C-2 or, more appropriately, the new lobby act. In the Lobbyists Registration Act, section 5 lists certain activities that require registration, but it might reduce ambiguity to have a definition in the bill. I would like to see “lobbying” defined along the lines of “communicating with government decision makers to effect outcomes.” I did not make that up; that is the Internal Revenue Service definition in

titulaire de charge publique, un titulaire de charge publique déclarant, un titulaire de charge publique de haut rang et un lobbyiste enregistré. Outre le fait que, apparemment, j’ai du mal à conserver un emploi, je pense pouvoir m’appuyer sur certaines de ces expériences pendant que nous discuterons des divers aspects de ce projet de loi, ce que je ferai avec grand plaisir.

À titre personnel, je tiens à indiquer clairement que je souscris pleinement aux objectifs du projet de loi. J’ai vécu de première main le cynisme qui s’enracine lorsque le public cesse de porter le gouvernement en estime. Si les mesures contenues dans ce texte peuvent remédier à cette perception, tout le système en bénéficiera, tout comme les Canadiens au service desquels le système est placé.

Cela dit, le projet de loi est d’une portée et d’une envergure sans précédents. Il contient cinq parties, et je crois savoir qu’il y avait cinq équipes de rédaction différentes. Il compte 234 pages et 300 articles. Il crée un nouveau mandataire du Parlement — le directeur parlementaire du budget — et un directeur des poursuites pénales et contient plus de 100 modifications à 30 autres lois. Il serait extraordinaire qu’une entreprise de cette ampleur, avec des échéances si courtes, puisse anticiper l’impact potentiel de chaque conséquence fortuite. Dans ce contexte, je me réjouis de la possibilité de discuter du projet de loi afin de voir comment nous pourrions l’améliorer afin qu’il remplisse véritablement les objectifs généraux énoncés dans son titre.

Dans l’intérêt du temps, je consacrerai quelques minutes aux modifications proposées à la Loi sur l’enregistrement des lobbyistes, de façon à préparer le terrain à une discussion fructueuse. Bien que le projet de loi C-2 contienne huit éléments qui se répercutent directement sur le cadre réglementaire actuel du lobbying, je me limiterai à deux enjeux seulement.

Le premier est davantage d’ordre structurel. Les modifications du projet de loi C-2 transformeront le mécanisme de surveillance des lobbyistes, en en faisant une activité de réglementation plutôt que de contrôle.

**Le président :** Monsieur Jordan, vous lisez un texte. Auriez-vous un document que nous pourrions distribuer aux honorables sénateurs?

**M. Jordan :** Il n’est que dans une langue et je ne pense donc pas qu’il puisse être distribué. Cependant, je peux en remettre copie au greffier.

**Le président :** Si vous allez proposer des amendements, il serait bon d’en avoir le texte.

**M. Jordan :** Ce n’est pas si technique.

Étant donné que l’une des raisons avancées pour ce changement est un fort taux de non-observation de l’obligation d’enregistrement, autrement dit le fait des gens se livrent à des activités de lobbying sans s’enregistrer, je pense qu’il serait utile que l’activité soit définie soit dans le projet de loi C-2 soit, de préférence, dans la nouvelle Loi sur le lobbying. Dans la Loi sur l’enregistrement des lobbyistes, l’article 5 dresse une liste d’activités exigeant l’enregistrement, mais on réduirait l’ambiguïté en donnant une définition dans la loi. J’aimerais que le « lobbying » soit défini peu ou prou comme le fait de



the United States. It seems to me that if we put the time, energy and resources to an enforcement regulatory framework, it might be useful to clearly define what activities we are enforcing. Perhaps we can get into that during the discussion.

I make this point because I agree with the premise. A number of people carrying out lobbying activities do not consider themselves as having to register. As you raise the bar, I think that issue will become more problematic. It may look, on the surface, like we have taken steps to improve the situation but I am suggesting that perhaps in reality it might be the reverse.

Another advantage to a clear definition of lobbying is that it also provides us with a definition of what lobbying is not. It is not communications consulting and it is not polling consulting. If you look back at the examples used to justify these changes, you will find that they involved firms that carried out communications consulting for the government one day and showed up the next with paying clients to lobby the government on government relations capacities.

This bill does nothing to address that. At the very least, companies that are paid to provide consulting services for the government should not be allowed to accept payment from private companies to lobby the government. You can play around with the language of firewalls all you want, but anything short of a complete prohibition would simply be chasing your tail.

The second issue I want to address, and I am sure it will be picked up by my colleagues, is the increased regulation around disclosure of activities. This is much more of a conceptual notion because the details will be prescribed by the new commissioner of lobbying. What we do know is that the current act requires that any information collected be publicly available and the usual reference is for it to be on a website. If the committee accepts the notion that proprietary, commercially sensitive information exists, then there is a direct correlation between the level of detail required in the new reporting requirements and the potential for inadvertent release of that information. I would be more than happy to pick up that theme in the discussions.

In conclusion, this is clearly an exercise in balancing interests. The public has a right to know and companies have a right to engage decision makers without telegraphing their strategic plans and intentions.

I am confident that balance can be achieved. I do not believe that the intention of this legislation is to post transcripts of all meetings on a publicly accessible website, but in the absence of specific regulations we need to be cognizant of that issue.

« communiquer avec des décideurs gouvernementaux pour obtenir certains résultats ». Je n'ai pas inventé cela, c'est la définition de l'Internal Revenue Service aux États-Unis. Il me semble que si nous allons consacrer du temps, de l'énergie et des ressources à un cadre réglementaire de mise en application, il serait utile de définir clairement quelles activités sont visées. Peut-être pourrions-nous revenir là-dessus au cours de la discussion.

Je fais valoir cela car je suis d'accord avec la prémisse. Un certain nombre de personnes ayant des activités de lobbying ne se considèrent pas comme tenues de s'enregistrer. Si l'on porte la barre plus haut, je pense que cet aspect deviendra plus problématique. À première vue, on peut penser avoir fait ce qu'il faut pour améliorer la situation, mais en réalité c'est peut-être l'inverse qui se produira, à mon avis.

Un autre avantage d'une définition claire du lobbying est qu'elle nous indique aussi ce que le lobbying n'est pas. Les conseils en communication et la réalisation de sondages n'en sont pas. Si vous regardez les exemples cités pour justifier ces changements, vous verrez qu'ils concernent des cabinets qui fournissaient des conseils en communication au gouvernement un jour et se présentaient le lendemain avec des clients payants pour intervenir auprès du gouvernement au sujet de la capacité en relations gouvernementales.

Ce projet de loi ne fait rien pour remédier à cette état de chose. À tout le moins, les cabinets qui sont payés pour fournir des services experts au gouvernement ne devraient pas être autorisés à accepter des paiements de sociétés privées pour faire du lobbying. Vous aurez beau dresser les pare-feu que vous voudrez, à moins d'une interdiction complète, vous serez comme un chien courant après sa queue.

La deuxième question dont j'aimerais traiter, et je suis sûr que mes collègues en parleront aussi, est le resserrement de la réglementation relative à la divulgation des activités. C'est beaucoup plus une notion abstraite car les détails seront prescrits par le nouveau commissaire au lobbying. Ce que nous savons, c'est que la loi actuelle exige que toute information recueillie soit communiquée au public, habituellement par affichage sur un site Internet. Si le comité admet la notion qu'il existe des renseignements sensibles d'intérêt commercial, alors il existe une relation directe entre le niveau de détail requis par les nouvelles contraintes déclaratoires et le risque d'une communication par inadvertance de cette information. Je me ferais un plaisir de revenir sur ce thème lors de la discussion.

En conclusion, il s'agit là clairement de trouver un équilibre entre des intérêts contradictoires. Le public a le droit de savoir et les sociétés ont le droit de communiquer avec les décideurs sans télégraphier leurs plans stratégiques et leurs intentions.

Je ne doute pas que le bon équilibre puisse être trouvé. Je ne crois pas que l'intention de ce projet de loi soit d'afficher des transcriptions de toutes les réunions sur un site Internet ouvert au public, mais en l'absence de règlements précis, nous ne pouvons perdre de vue cette possibilité.



Any analysis of Bill C-2 needs to take into consideration the political context in which it was developed. I recognize and even reluctantly sit in admiration of this bill in terms of its politics. This bill is great politics. What serves Canadians, and is clearly the heavy lifting that the Senate is doing, is ensuring that this bill is also good policy. I wish senators luck in that regard and look forward to a more detailed discussion on that subject.

**Michael N. Murphy, Executive Vice-President, Policy, Canadian Chamber of Commerce:** Honourable senators, it certainly does give me great pleasure to come before the committee this morning to present the views of the Canadian Chamber of Commerce. I will not spend much time talking about the chamber in terms of the widespread nature of our membership across the country, geography and size or type of business. We pretty well cover the gamut across the country.

We have heard from many members about this particular bill. A variety of business folks have expressed concerns to us. I would like to give you a sense of where some of those concerns lie.

Let me begin by stating that our members believe that the basic premise of the bill, increased accountability and transparency and oversight in government operations, is a solid one. In fact, we would agree there is general support in the business community for many of the measures proposed. Reforms in the area of political party financing, the role of the ethics commissioner, government polling and advertising, protection for whistle-blowers, strengthening the power of the Auditor General will be and have been well received by many in our membership. In short, the chamber supports the goals of the bill with respect to increased government accountability.

However, that said, there are areas where we have some concerns about how this increased accountability will be implemented and about the impact that certain proposals will have on the relationship between the federal government and my constituency, which is the business community.

I will start with the issue of confidentiality, which is our most significant concern. With the increased scope of the Access to Information Act, particularly with the addition of the commissioner for lobbying, our members are concerned that information of a confidential nature that they provide to government officials might later be released to the public under Access to Information Act provisions.

For example, as proposed by Bill C-2, when our members meet with certain government officials they will now need to report the subject matter of the meeting, as you know. Sometimes when companies are planning mergers, acquisitions, expansions, new facilities or other changes in their business, they wish to consult with government officials to ensure their plan for moving forward will be approved by government, if that is required, or identify areas where further details will be needed prior to obtaining government approval. Many of these discussions could also

L'analyse du projet de loi C-2 doit prendre en compte le contexte politique dans lequel il a été élaboré. Je reconnais que le projet de loi est politiquement habile et je l'admire pour cela. Mais pour bien servir les Canadiens — et c'est clairement là qu'intervient la lourde tâche du Sénat — il doit aussi être une politique rationnelle. Je souhaite bonne chance aux sénateurs dans ce rôle et me tiens à votre disposition pour une discussion plus détaillée de cet aspect.

**Michael N. Murphy, vice-président exécutif, Politiques, Chambre de Commerce du Canada :** Honorables sénateurs, c'est un grand plaisir pour moi de comparaître ce matin devant le comité pour vous faire part des vues de la Chambre de Commerce du Canada. Je ne prendrai pas beaucoup de temps pour vous parler de la représentativité de la Chambre sur le plan géographique et sur le plan de la taille ou du type des entreprises adhérentes. Sachez simplement que nous couvrons toute la gamme d'un bout à l'autre du pays.

De nombreux membres nous ont fait part de leur avis concernant ce projet de loi et une diversité de gens d'affaires ont exprimé des préoccupations. J'aimerais vous donner une idée de ces dernières.

Je commence par dire que nos membres considèrent que la prémisses fondamentale du projet de loi, à savoir une meilleure reddition de comptes, transparence et surveillance des opérations gouvernementales, est bonne. De fait, nous pouvons dire que les milieux d'affaires souscrivent de façon générale à nombre des mesures proposées. Les réformes touchant le financement des partis politiques, le rôle du commissaire à l'éthique, les sondages d'opinion et campagnes publicitaires du gouvernement, la protection des dénonciateurs et le renforcement des pouvoirs du vérificateur général sont et seront bien accueillies par un grand nombre de nos membres. En bref, la Chambre approuve les objectifs du projet de loi sur le plan d'une meilleure reddition de comptes gouvernementale.

Cependant, cela dit, nous avons quelques inquiétudes concernant la manière dont cette responsabilisation accrue sera mise en œuvre et l'effet de certaines propositions sur la relation entre le gouvernement fédéral et mes mandants, soit les milieux d'affaires.

Je commencerai par la question de la confidentialité, notre plus gros sujet d'inquiétude. Avec la portée accrue de la Loi sur l'accès à l'information, et plus particulièrement la création du commissaire au lobbying, nos membres craignent que l'information de nature confidentielle qu'ils fournissent à l'administration ne soit plus tard communiquée au public sous le régime de la Loi sur l'accès à l'information.

Par exemple, le projet de loi C-2 prévoit que lorsque nos membres rencontrent certains responsables gouvernementaux, ils devront déclarer l'objet de la réunion, comme vous le savez. Parfois, lorsque des sociétés planifient des fusions, des acquisitions, des expansions, de nouvelles installations ou d'autres changements dans leur activité, elles souhaitent consulter les autorités pour s'assurer que leurs plans seront approuvés par l'administration, le cas échéant, ou déterminer quelles conditions sont à remplir pour obtenir l'agrément officiel.



involve tax or regulatory rulings. Those companies might be hesitant to conduct these discussions if they knew their competitors could find out their business plans through an access to information request.

The Canadian Chamber of Commerce would hope any information of a confidential nature that is provided to government officials in good faith would remain confidential and not be released to the public. An exemption from reporting should be made for this type of confidential information, consistent with the rules of disclosure under section 20 of the Access to Information Act, as one example.

Section 20 of that act lists several types of information that may not be disclosed to the public, including trade secrets of a third party; financial, commercial, scientific or technical information that is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party; information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss, or gain, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of a third party; or, finally, information the disclosure of which could reasonably be expected to interfere with contractual or other negotiations.

**The Chairman:** Mr. Murphy, could I ask you to slow down a bit. What you are saying is being translated. This is just to be fair to the translators. I am not going to cut you off; just please go more slowly.

**Mr. Murphy:** I guess I am more used to the House, Mr. Chairman.

In our view, amending Bill C-2 to acknowledge the need to protect confidentiality of commercial information would be a very positive step.

The Canadian Chamber of Commerce, noting that the bill adds Export Development Canada, EDC, to the list of institutions that have a statutory prohibition against disclosure of certain information, supports the bill as drafted in this regard. The protection of third-party customer information, in the case of EDC, is critical and serves as a very good example of the need for broader protection for Canadian businesses communicating with the federal government. That is my point in raising the EDC issue today; it is a sample of how we could move forward here.

In the absence of needed assurances in this area, the Canadian Chamber of Commerce would be very concerned about a potential chilling effect in much needed and important communications between business representatives and senior public office holders. That needs to form part of the policy dialogue in this country. This could have a detrimental effect on the development of good public policy in Canada, and while there may be no intent to chill private sector dialogue, it is our view that the bill may well achieve that negative result.

Nombre de ces discussions peuvent également mettre en jeu des décisions fiscales ou réglementaires. Ces sociétés pourraient hésiter à entreprendre ces discussions si elles savent que leurs concurrents risquent d'apprendre leurs plans d'affaires au moyen d'une demande d'accès à l'information.

La Chambre de Commerce du Canada espère que toute information de nature confidentielle fournie de bonne foi à l'administration restera confidentielle et ne sera pas communiquée au public. Ce genre d'information confidentielle devrait faire l'objet d'une dérogation à l'obligation de déclaration, qui serait similaire aux règles de divulgation prévues à l'article 20 de la Loi sur l'accès à l'information, par exemple.

L'article 20 de la Loi sur l'accès à l'information dresse la liste de plusieurs types de renseignements ne pouvant pas être rendus publics, entre autres : secrets industriels de tiers; renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers; renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité; et renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins.

**Le président :** Monsieur Murphy, pourrais-je vous demander de ralentir un peu. Vos propos sont traduits. C'est juste pour faciliter les choses aux interprètes. Je ne vais pas vous interrompre, essayez seulement de ralentir.

**M. Murphy :** Je suppose que je suis plus habitué à la Chambre, monsieur le président.

À notre avis, il y aurait lieu de modifier le projet de loi C-2 de façon à mieux protéger la confidentialité des renseignements commerciaux.

Nous avons remarqué que l'on a ajouté Exportation et Développement Canada, EDC, à la liste des institutions qui sont exemptées de la divulgation de certains renseignements. À cet égard, nous appuyons le libellé actuel du projet de loi. La protection des renseignements sur les clients tiers, dans le cas de l'EDC, est essentielle et illustre l'importance de bien protéger les entreprises canadiennes qui communiquent avec le gouvernement fédéral. C'est ce que je veux faire ressortir en évoquant aujourd'hui EDC : c'est un exemple de l'amélioration qu'il faudrait apporter ici.

Si l'on néglige de les protéger adéquatement, il y a tout lieu de craindre un « refroidissement » des communications entre les entreprises et les titulaires de charge publique de haut rang, communications à la fois recherchées et utiles. Ces communications doivent faire partie intégrante du dialogue sur les politiques dans notre pays. Tout cela pourrait donc nuire à l'élaboration de bonnes politiques publiques au Canada. Même si tel n'est pas l'effet recherché, le projet de loi risque fort, nous le craignons, de refroidir le dialogue entre secteur public et secteur privé.



One final thought on the topic of confidential or proprietary information and the need to protect it, is the impact on Canadian competitiveness, something we think about in our organization every day. It is already apparent that access to information requests are used by foreign sources to seek valuable competitive information on companies operating in Canada. Bill C-2 could exacerbate this problem by providing another avenue for those seeking to gain competitive advantage. If our competitors, in some cases, do not permit this opportunity, why would we?

I will talk briefly about the public appointments commission. I will make one comment before proceeding along the lines of the focus issues that you have for your committee today.

We supported the provision in the bill regarding the implementation of a public appointments commission and deeply regretted the events that occurred earlier this year with respect to the treatment of Mr. Gwyn Morgan, the government's nominee to chair this new commission, further to his appearance before the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates. Quite apart from the loss to the country of his exceptional talents, the chamber is concerned about the message being sent to Canadians offering to serve our public institutions. The potential chilling effect, the act of a handful of members of Parliament in that particular case, could harm our ability to attract first rate leaders from many walks of life.

Bill C-2 would also prohibit ministers, ministerial staffers and senior public servants from registering to lobby the Government of Canada for five years after leaving office. The Canadian Chamber of Commerce is concerned that this might limit the number of qualified people to pursue a career in the public service. If someone is to be prohibited from working in the government relations field, for which departing civil servants are often most qualified, they will be hesitant to take a job within government. That will mean that the pool of potential office-holders will be reduced and the people most qualified, in some cases, for these positions might be unwilling to risk applying for them. Our suggestion is to think about reducing that time frame to two years, which might be more appropriate as a reasonable length of time. We can discuss that later.

With regard to the paper burden that the bill might impose, the Canadian Chamber of Commerce notes that under the bill, those who meet or contact senior government officials will need to report those contacts within a short period of time to provide details as to the kind of contact and the subject matter discussed. This added burden of tracking meetings with government officials could be onerous for many of our small businesses, of which there are a great many. The majority of our 170,000 members are small businesses, and some are very small, as you can imagine given the size of our economy and the importance of small business to that. Our concern is about creating a barrier in this area. The opportunity in terms of increasing the burden for these companies is one that

Un dernier point sur la protection des renseignements confidentiels ou commerciaux de nature exclusive : l'impact sur la compétitivité du Canada. Nous savons déjà que des entreprises étrangères font des demandes d'accès à l'information pour obtenir de précieux renseignements sur des entreprises canadiennes concurrentes. Le projet de loi C-2 viendrait exacerber ce problème en leur ouvrant une autre porte d'accès qui leur donnerait un avantage concurrentiel. Si nos concurrents ne donnent pas cette possibilité sur leur propre territoire, pourquoi devrions-nous le faire chez nous?

Je vais parler brièvement de la Commission des nominations publiques. Je ferai une remarque avant de passer au sujet qui occupe le comité aujourd'hui.

Nous avons approuvé la création d'une Commission des nominations publiques mais avons profondément déploré la façon dont on a traité plus tôt cette année M. Gwyn Morgan, qui avait été nommé par le gouvernement pour présider cette nouvelle commission, suite à sa comparution devant le Comité permanent des opérations gouvernementales de la Chambre des communes. Outre le fait que le pays perd les talents exceptionnels de cet homme, nous nous inquiétons du message ainsi adressé aux Canadiens qui offrent de servir nos institutions publiques. Le refroidissement potentiel causé par la décision d'une poignée de députés pourrait nuire à notre capacité d'attirer des dirigeants de haut calibre provenant d'horizons divers.

Le projet de loi C-2 interdirait également aux ministres, à leur personnel et aux hauts fonctionnaires de faire du lobbying auprès du gouvernement du Canada pendant une période de cinq ans après la cessation de leurs fonctions. La Chambre de Commerce du Canada craint que cette interdiction ne limite le nombre de personnes qualifiées prêtes à entreprendre une carrière dans la fonction publique. En effet, si une personne se voit empêchée de travailler dans le domaine des relations publiques (ce pour quoi les anciens fonctionnaires sont souvent les mieux qualifiés), elle hésitera à accepter un emploi dans la fonction publique. Cela signifie que le bassin de titulaires potentiels d'une charge publique sera réduit et que les plus qualifiés pour ces postes hésiteront à les postuler. Nous préconisons de réduire la période d'exclusion à deux ans, ce qui nous paraît plus raisonnable. Nous pourrions en reparler plus tard.

En ce qui concerne l'alourdissement des formalités administratives que le projet de loi pourrait occasionner, la Chambre de Commerce du Canada remarque qu'en vertu des nouvelles dispositions, les personnes qui rencontrent ou ont des contacts avec des hauts fonctionnaires devront déclarer leurs communications avec ceux-ci dans un court délai, en précisant leur type et leur objet. Cette formalité administrative supplémentaire qui oblige à tenir le compte des réunions avec des représentants du gouvernement, risque d'imposer un fardeau à maintes petites entreprises. La majorité de nos 170 000 membres sont des petites entreprises, certaines très petites, comme vous pouvez l'imaginer vu la taille de notre économie et la grande place que les petites entreprises y occupent. Nous craignons que cela



we have our eye on and we hope to think about in terms of the legislation or the regulations that follow.

The CCC hopes that the information required in these reports will be kept to a minimum and that the procedures for submitting this information will be streamlined, easy to use and not create a barrier to those wishing to have communications with senior government officials. There will need to be a careful balance between the checks and balances sought in the proposed legislation and the likelihood of more bureaucracy for its own sake.

Thank you, Mr. Chairman and honourable senators, for the opportunity to be here today to discuss this important issue. We appreciate your time and are happy to engage in discussion.

**The Chairman:** Thank you for your presentation. As you know, yesterday I raised a number of questions with a number of witnesses about whether the disclosure requirements could potentially compromise commercially sensitive information. I was happy to hear your comments on that today from the point of view of the Canadian Chamber of Commerce.

Mr. Duguay, please proceed with your presentation.

[Translation]

**Leo Duguay, President, Government Relations Institute of Canada:** Honourable senators, thank you for providing us this opportunity to appear before your Committee.

It is not my intention to repeat the presentation we have already made to the House of Commons. You already have a copy of that in hand.

You also have a copy of a letter we sent in answer to questions we were asked by the House of Commons' committee.

[English]

Our association stands proudly on the fact that we have supported every change to the Lobbyists Registration Act since its inception and this one is no different. We stand firmly behind the principles of transparency and accountability. Those are the things we think make lobbying a legitimate profession. On several occasions, the House of Commons and the Senate have reinforced that by passing bills, including the preamble, which led to the Lobbyists Registration Act, which says that lobbying public office-holders is a legitimate activity.

It is desirable that public office-holders and the public be able to know who is engaged in lobbying activities. A system for the registration of paid lobbyists should not impede free and open access to government. Those are the principles on which we have been operating.

I hasten to add that Canadians already know quite a bit about lobbyists and they know who we are, which firms we represent, who our clients are and which policies, programs

érige une barrière dans ce domaine. Nous ne perdons pas de vue le risque d'accroître le fardeau de ces entreprises et nous espérons que l'on en tiendra compte dans le texte de la loi et, ensuite, dans les règlements d'application.

La CCC espère que les renseignements exigés dans ces déclarations seront maintenus au minimum et que les procédures s'y rapportant seront rationalisées, conviviales et qu'elles ne créeront pas une barrière pour ceux qui souhaitent communiquer avec des hauts fonctionnaires. Il faudra trouver le juste équilibre entre le système de freins et de contrepoids que cherche à établir la législation proposée et la probabilité d'alourdir les formalités administratives en tant que fin en soi.

Je vous remercie, monsieur le président et honorables sénateurs, de l'invitation à comparaître aujourd'hui pour traiter de cette question importante. Nous vous remercions de votre attention et nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

**Le président :** Merci de cet exposé. Comme vous le savez, j'ai posé un certain nombre de questions à divers témoins, leur demandant si les obligations déclaratoires risqueraient de compromettre des renseignements commerciaux sensibles. J'ai été ravi d'entendre le point de vue de la Chambre de Commerce du Canada à ce sujet aujourd'hui.

Monsieur Duguay, veuillez faire votre exposé.

[Français]

**Leo Duguay, président, Institut de relations gouvernementales du Canada :** Honorables sénateurs, merci de nous donner la chance de comparaître devant votre comité.

Je n'ai pas l'intention de reprendre la présentation déjà faite devant la Chambre des communes. Vous en avez déjà une copie.

Vous avez également copie d'une lettre en réponse aux questions qu'on nous a posées au comité de la Chambre des communes.

[Traduction]

Notre association se targue du fait d'avoir appuyé tous les changements à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes depuis son adoption, et celui-ci ne fait pas exception. Nous souscrivons sans réserve au principe de la transparence et de la responsabilité. Ce sont là les attributs qui font du lobbying une profession légitime. La Chambre des communes et le Sénat l'ont réitéré de façon répétée en adoptant divers projets de loi, dont le préambule de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes qui affirme que le lobbying auprès des titulaires d'une charge publique constitue une activité légitime.

Il est souhaitable que les titulaires de charge publique et le public lui-même sachent qui se livre à des activités de lobbying. Un système d'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne devrait pas entraver l'accès libre et transparent au gouvernement. Ce sont là les principes sur la base desquels nous travaillons.

Je me hâte d'ajouter que les Canadiens en savent déjà beaucoup sur les lobbyistes : ils savent qui nous sommes, quels cabinets nous représentons, qui sont nos clients et quels

and legislation we are trying to affect; that is already in the Lobbyists Registration Act. We often remind people that more information about us will not necessarily be better information. Senators might want to be mindful of the fact that they could ask us to provide much more information but it might not satisfy the public interest.

I will highlight two or three things that are key to the presentation we have made. The House of Commons asked the GRIC about the cost of recording contacts. In fact, the House was likely asking us to comment on balancing the public interest with the regulatory burden, because if the regulations are too difficult, public interest might or might not be served when there is the risk of people going underground. Other regimes in countries around the world have not adopted transparent accounting rules and, therefore, much of their business is underground. I hasten to add that much of the lobbying business in Canada was underground during the time that I was growing up.

With regard to commercially sensitive contacts, I will provide the committee with a short list of our concerns: discussions about regulations and policies concerning mergers or acquisitions; the introduction of new products, for example, vaccines, drugs or environmental devices; corporate strategies; individual and/or corporate tax matters; matters of national security; and any corporate or not-for-profit creative idea that proposes regulatory or legislative change. Those six examples represent the kinds of things that over the last 18 years my clients and I have discussed with government as being commercially sensitive. If such subjects were disclosed prematurely, there would be problems. We would suggest that the committee look at preventing premature disclosure of those subjects.

As a historical fact, none of us would have any difficulty recognizing that we made a presentation four months ago about a particular topic and the public ought to know that we did that but that now the deadline for the introduction of this new product or tax regulation has passed. From a historical perspective, we would not object; but commercially sensitive matters are often time sensitive, and that may give senators some room for dealing with this topic. We would suggest that the information under this proposed subsection be disclosed only under section 20 of the Access to Information Act, which describes commercially sensitive information.

Our point is not that Parliament should change the laws. We have no fundamental objections to anyone seeking greater transparency or accountability from lobbyists. We want senators to be sensitive to the fact that our clients have commercially sensitive information and the premature release of that information could cause significant commercial problems.

politiques, programmes et lois nous cherchons à influencer. Tout cela est déjà couvert dans la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Nous rappelons souvent aux gens qu'un surcroît de renseignements sur nous n'équivaut pas nécessairement à une meilleure information. Les sénateurs ne devront pas perdre de vue le fait que l'on peut bien nous demander de fournir davantage d'information, mais que cela ne sera pas nécessairement dans l'intérêt public.

Je vais mettre en lumière deux ou trois éléments primordiaux de notre mémoire. La Chambre des communes a demandé à l'IRGC quel serait le coût de la déclaration des contacts. En réalité, la Chambre demandait probablement notre avis sur l'équilibre à trouver entre l'intérêt public et le fardeau réglementaire, car s'il devient trop difficile de se conformer au règlement, l'intérêt public ne sera pas forcément servi s'il y a un risque que les gens travaillent au noir. Différents pays à travers le monde n'ont pas adopté des règles comptables transparentes et c'est pourquoi une bonne partie de leur économie est souterraine. Je me hâte d'ajouter qu'une grande partie du travail de lobbying au Canada était souterrain dans ma jeunesse.

En ce qui concerne les communications commercialement sensibles, j'en dresse une courte liste à l'intention du comité : entretiens sur les règlements et politiques en rapport avec des fusions ou acquisitions; introduction de nouveaux produits, par exemple vaccins, médicaments ou dispositifs environnementaux; stratégies d'entreprise; affaires fiscales de personnes ou de sociétés; affaires de sécurité nationale; enfin, toute idée créative comportant un changement réglementaire ou légal émanant d'une société ou d'une association sans but lucratif. Ces six exemples représentent le genre de choses commercialement sensibles dont mes clients et moi avons discuté avec les pouvoirs publics au cours des 18 dernières années. Si de tels sujets étaient dévoilés prématurément, cela entraînerait des problèmes. Nous invitons le comité à chercher les moyens de prévenir la divulgation prématurée de ces sujets.

Rétrospectivement, nul d'entre nous n'aurait des difficultés à déclarer avoir fait une présentation il y a quatre mois sur un sujet donné, et le public a le droit de savoir que nous l'avons fait une fois que la date limite pour l'introduction de tel nouveau produit ou de telle règle fiscale est passée. Nous ne serions pas opposés à cette publicité rétrospective; mais les affaires commercialement sensibles sont souvent tributaires du temps, et cela peut donner aux sénateurs une marge de manœuvre pour régler ce problème. Nous préconisons donc que l'information visée par le paragraphe proposé ne soit divulguée qu'aux termes de l'article 20 de la Loi sur l'accès à l'information qui décrit les renseignements commercialement sensibles.

Nous ne disons pas que le Parlement devrait changer les lois. Nous n'avons pas d'objection fondamentale à ce que l'on demande aux lobbyistes une plus grande transparence ou reddition de comptes. Mais nous voulons que les sénateurs soient conscients du fait que nos clients ont des renseignements commercialement sensibles et que la communication prématurée



Mr. Murphy commented on access to information and providing information to one company that another would be hesitant to have released.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Duguay, you said that perhaps the committee could look at ways to prevent premature disclosure. You are not the first witness to make that suggestion. As you are likely aware, Mr. Nelson appeared before the committee yesterday and suggested that what could be done in respect of sensitive information is what Quebec now does: allow submissions to the commissioner that sensitive information should be registered but not on the public registry. Are you aware of that suggestion? I would like to hear the comments of each witness on that.

**Mr. Duguay:** Mr. Nelson, our board members and I have discussed this on a number of occasions and that would be perfectly acceptable.

**Mr. Jordan:** Certainly, that is one of the options that I considered. One challenge is that it would require an amendment to the current framework because the commissioner is required to disclose all information that he receives. That would be a structural fix.

It is not unlike the conflict of interest code for MPs and senators. As a public office-holder, you would disclose all kinds of financial information about your portfolios and your spouse's portfolio. That information is taken, but only a summary of it is made public. There is precedent for such an approach. I guess the push back would be, are you providing enough information in terms of the public's right to know? It is an option, but you will have to be prepared to be engaged in that subsequent discussion.

**Mr. Murphy:** This is an important point, and we would agree with it. The objective clearly has to be to avoid compromising the commercial objectives of businesses in Canada. That is one way you could do it. In Quebec, they have found a way to do it with their existing act. That would certainly be acceptable to us.

**Senator Campbell:** Mr. Jordan, I believe Mr. Beatty will be appearing before us some time in the future, but there was a suggestion that this bill could cause lobbyists "to go underground." I do not know whether that is true or not. To ensure that that does not happen, I am wondering whether this proposed legislation should require the people who are listed as senior public office-holders to report, on a monthly basis, their contacts — that is, the people with whom they come into contact — so that the commissioner of lobbying can then cross-reference what is happening. It would seem to me that the onus is always being put on the lobbyist, with none on the part of the person who is being lobbied. Do you think that would be reasonable?

**Mr. Jordan:** I think it could address the problem. I do not want to sit here and make the economic argument. There would be a tremendous cost associated with that, and that cost would be coming out of other things. From my perspective, that would certainly go a long way to fixing it. If you look at people that

de cette information pourrait causer des problèmes commerciaux considérables. M. Murphy a parlé de l'accès à l'information et de la crainte qu'une compagnie puisse mettre ainsi la main sur des renseignements qu'une autre hériterait à communiquer.

**Le président :** Merci. Monsieur Duguay, vous avez dit que peut-être le comité pourrait chercher des façons de prévenir une divulgation prématurée. Vous n'êtes pas le premier témoin à nous le suggérer. Comme vous le savez sans doute, M. Nelson a comparu hier et a indiqué que nous pourrions, à l'égard des renseignements sensibles, faire la même chose que le Québec : permettre de faire des présentations au commissaire à l'effet que les renseignements sensibles soient déclarés, mais non versés au registre public. Avez-vous connaissance de cette idée? J'aimerais entendre la réaction de chaque témoin à cela.

**M. Duguay :** M. Nelson, les membres de notre conseil et moi-même avons discuté de cela à plusieurs reprises et ce serait parfaitement acceptable.

**M. Jordan :** C'est certainement l'une des options que j'ai envisagées. La difficulté est que cela exigerait un amendement au texte actuel du projet de loi qui impose au commissaire de divulguer toute l'information qu'il reçoit. Ce serait un remède structurel.

Ce serait semblable au code sur les conflits d'intérêts des députés et sénateurs. En tant que titulaires de charge publique, vous donnez toutes sortes de renseignements financiers sur votre portefeuille et celui de votre conjoint. Ces renseignements sont déclarés mais seul un résumé est rendu public. Il y a donc un précédent à une telle approche. J'imagine qu'il y aurait une résistance en ce sens que l'on demanderait si vous fournissez suffisamment de renseignements pour satisfaire le droit du public de savoir.

**M. Murphy :** C'est un point important et nous serions d'accord pour cela. À l'évidence, l'objectif doit être de ne pas compromettre les intérêts commerciaux des entreprises canadiennes. Ce serait une façon d'y parvenir. Le Québec a trouvé un moyen de le faire dans sa législation actuelle. Ce serait certainement acceptable à nos yeux.

**Le sénateur Campbell :** Monsieur Jordan, je crois que M. Beatty va comparaître devant le comité à une date ultérieure, mais d'aucuns ont estimé que le projet de loi pourrait amener des lobbyistes à « entrer dans la clandestinité ». Je ne sais pas si c'est vraisemblable ou non. Pour éviter cela, je me demande si le projet de loi ne devrait pas obliger les titulaires de charge publique de haut rang de déclarer, mensuellement, leurs contacts — c'est-à-dire les personnes avec lesquelles ils ont communiqué — afin que le commissaire au lobbying puisse disposer d'un moyen de vérification. Il me semble que l'on impose toujours tout le fardeau aux lobbyistes, et aucun à la personne qui fait l'objet du lobbying. Pensez-vous que ce serait raisonnable?

**M. Jordan :** Je pense pouvoir parler de ce problème. Je ne veux pas employer ici l'argument économique. Cette méthode comporterait un coût énorme, qui serait prélevé sur d'autres choses. À mon point de vue, cela réglerait certainement en grande partie le problème. Si vous recherchez les lobbyistes non



would be engaging in lobbying that are not registered, you would catch those contacts, absolutely, and the commissioner could reconcile lists. It might be an easier way to do it. You also have a category of people who legitimately engage in these activities but do not trigger the 20 per cent threshold. That is another issue you may want to examine. However, your suggestion would certainly close that loop.

**Senator Campbell:** In fact, if the person who was being lobbied had to report it, then it would be up to the commissioner to ascertain whether the 20 per cent level had been reached or not reached and who reached it. In fact, you would be catching everyone.

**Mr. Jordan:** Absolutely. It would be an exception rule. They would deal with the ones that do not fit.

**Mr. Duguay:** I wonder, senator, if I might add a comment. We are already finding that most public office-holders ask us, "Who are you calling on behalf of?" Many people are asking for our registration and who our clients are.

I am very happy personally that, in the last year, we have been able to get into the newspapers the use of the term "unregistered lobbyist." Many people who have been causing the profession a bad name are not registered lobbyists. Registered lobbyists are quite anxious to comply with all the rules and regulations. There were Criminal Code provisions for influence peddling. They have been in existence for a long time. Many of the accusations levelled against lobbyists should have been settled in a court of law.

**Senator Campbell:** I do not disagree with you, but I fail to see how this bill will stop somebody from taking a brown paper bag of money. If you want to be a crook, you will be a crook, and no law will stop you.

Mr. Jordan, I have another question, arising from your article, "Can I go to the hockey game?" You go to a hockey game with the Senators or senior officials or whoever — the Senators being the hockey team, not the parliamentarians — and you bump into somebody and refer to it as a happy taxpayer intervention. Anybody who has been a politician, as you say, understands that. The question I have is raised in this article. When you get to the point of disclosure, you say it really depends on whether you define yourself as a public office-holder as defined by the Lobbyists Registration Act, or as a senior public office-holder as defined by the accountability bill amendments to the Lobbyists Registration Act, or as a public office-holder as defined by the Parliament of Canada Act, or as a public office-holder as defined by the accountability bill, or as a public office-holder as defined by Part II of the Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders, or as a reporting public office-holder as defined by the accountability bill.

Is this true? Are there that many different places where there are definitions?

enregistrés, pour pourriez certainement dépister ces contacts, absolument, et le commissaire pourrait comparer les listes. Ce pourrait être une façon plus simple de le faire. Vous avez aussi une catégorie de personnes qui se livrent légitimement à ces activités mais ne dépassent pas le seuil de 20 p. 100. C'est un autre aspect que vous pourriez examiner. Cependant, votre idée bouclerait certainement cette boucle.

**Le sénateur Campbell :** En fait, si la personne faisant l'objet du contact devait le déclarer, il incomberait alors au commissaire de déterminer si le seuil de 20 p. 100 est dépassé ou non et qui le dépasse. En fait, vous pourriez dépister tout le monde.

**M. Jordan :** Absolument. Ce serait une règle d'exception. On sanctionnerait ceux qui dépassent.

**M. Duguay :** Pourrais-je ajouter un mot, sénateur? Nous constatons déjà que la plupart des titulaires de charge publique nous demandent : « Pour le compte de qui nous appelez-vous? » Ils sont nombreux à nous demander notre numéro d'enregistrement et qui sont nos clients.

Je suis personnellement très heureux que, l'an dernier, nous ayons réussi à amener les journaux à utiliser le terme « lobbyiste non enregistré ». Nombre de ceux qui donnent mauvaise réputation à la profession ne sont pas des lobbyistes enregistrés. Les lobbyistes inscrits sont très désireux de se conformer à toutes les règles. Il existe dans le Code criminel des dispositions réprimant le trafic d'influence. Elles existent depuis longtemps. Un grand nombre des accusations portées contre les lobbyistes auraient dû faire l'objet de poursuites en justice.

**Le sénateur Campbell :** Je ne conteste pas ce que vous dites, mais je ne vois pas comment ce projet de loi va empêcher quelqu'un de glisser une enveloppe d'argent sous la table. Si vous voulez être filou, vous serez filou, et aucune loi ne va vous arrêter.

Monsieur Jordan, j'ai une autre question découlant de votre article « Puis-je aller voir un match de hockey? » Vous allez voir un match de hockey avec des sénateurs ou des hauts fonctionnaires — les Sénateurs étant l'équipe de hockey, non les parlementaires — et vous tombez sur quelqu'un et présentez cela comme une intervention fortuite d'un contribuable. Quiconque a jamais été politicien, comme vous dites, comprend cela. Ma question est soulevée dans cet article. Sur le plan de la divulgation, vous dites que cela dépend réellement de la définition que vous vous appliquez : êtes-vous titulaire de charge publique selon la définition de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, ou un titulaire de charge publique de haut rang tel que défini par les modifications apportées par la Loi sur la responsabilité à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, ou bien un titulaire de charge publique tel que défini par la Loi sur le Parlement du Canada, ou bien un titulaire de charge publique tel que défini par la Loi sur la responsabilité, ou un titulaire de charge publique tel que défini par la partie II du Code sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat pour les titulaires de charge publique, ou bien un titulaire de charge publique déclarant tel que défini par la Loi sur la responsabilité?

Est-ce vrai? Existe-t-il tellement de textes différents contenant des définitions?



**Mr. Jordan:** To the best of my knowledge, that is true. That was the point I was trying to make.

**Senator Campbell:** How do you figure it out? You would need a list as long as your arm to come to a conclusion. Under each one of these different acts, you become a different person. Do you have a solution?

**Mr. Jordan:** Part of the problem is that there are codes of conduct that contain definitions but do not have the power of law. There is the Lobbyists Registration Act which you are in the process of amending, and the amending bill identifies new categories of public office-holder. It is the nature of the evolution of the process. It might make more sense to work backwards from what you are trying to accomplish. That is why I suggested at least having in one of these acts a definition of lobbying. You could spend a lot of time building a mechanism to enforce and regulate and take corrective action, but without a clear definition of lobbying, you have built that foundation on sand.

Mr. Duguay is correct that people who are registered in the system now will do exactly what you tell us to do. It is not in our interest to not do that. My concern is that you may not be capturing the most grievous offenders, like my example of companies that get paid to help the government develop communications around future policies and then, knowing what the future policies are, they also do government relations and get paid by companies to help them anticipate what the government might do.

I would challenge the committee to look at the public references used to justify these changes, and I would almost guarantee you that that is what you will find. It is not government relations companies that cause the problem here; it is companies that engage in a number of activities. I would suggest, not speaking on behalf of the association but as an individual, that you should not allow companies to get paid to help the government and then get paid to help businesses figure out what the government will do. If you have only so many hours in a day and you want to make the situation better, I think you could probably take a look at that issue. It might not be as politically appealing as cracking the whip, but at the end of the day you may be serving Canadians better.

**Senator Zimmer:** Welcome, and thank you for your presentations this morning. I would like to recognize two old friends. Mr. Jordan, it is good to see you again, and Mr. Duguay, who is a Manitoba colleague from many years ago. I am not expressing a conflict of interest, but I am happy to see my old friends. I do not take part of any of their lobbying.

Mr. Jordan, you indicated a five-year ban. What are your thoughts on that? Mr. Murphy referenced that it probably should be two years. It would be interesting to get your further opinions on a five-year ban. Is it too long or too short?

**M. Jordan :** Pour autant que je sache, c'est vrai. C'est ce que j'essayais de faire ressortir.

**Le sénateur Campbell :** Comment vous y retrouvez-vous? Il vous faudrait une liste longue comme le bras pour parvenir à une conclusion. Vous devenez une personne différente en vertu de chacune de ces différentes lois. Avez-vous une solution?

**M. Jordan :** Le problème tient en partie au fait qu'il existe des codes de conduite contenant des définitions mais qui n'ont pas force de loi. Il y a la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, que vous êtes en train de remanier, et le projet de loi de modification définit de nouvelles catégories de titulaires de charge publique. C'est dans la nature de l'évolution du processus. Il serait peut-être plus rationnel de procéder en sens inverse. C'est pourquoi j'ai préconisé qu'au moins une de ces lois définisse le lobbying. Vous pourriez passer beaucoup de temps à construire un mécanisme pour encadrer et sanctionner, mais sans une définition claire du lobbying, vous aurez construit votre édifice sur du sable.

M. Duguay a raison de dire que ceux d'entre nous qui sommes actuellement inscrits au registre feront exactement ce que vous nous dites de faire. Ce n'est pas dans notre intérêt de ne pas le faire. Ma crainte est que vous ne captiriez pas ainsi les plus gros contrevenants, comme mon exemple des cabinets qui se font payer pour aider le gouvernement à élaborer la stratégie de communication concernant des politiques futures et puis, sachant ce que sont ces politiques futures, font également du travail de relations gouvernementales et se font payer par des sociétés pour les aider à anticiper ce que le gouvernement pourrait faire.

J'invite le comité à se pencher sur les exemples connus que l'on cite pour justifier ces changements, et je peux pratiquement vous garantir que c'est cela que vous trouverez. Ce ne sont pas les sociétés de relations gouvernementales qui causent le problème ici, mais des sociétés qui se livrent à diverses activités. Je suggère, et je parle là en mon nom personnel et non en celui de l'association, de ne pas autoriser les compagnies à se faire payer pour aider le gouvernement puis à se faire payer par des entreprises pour anticiper ce que le gouvernement va faire. Si vous disposez d'un temps limité et que vous voulez améliorer la situation, vous pourriez peut-être vous pencher sur ce problème. Ce ne sera pas aussi politiquement payant que de faire claquer le fouet, mais en fin de compte vous rendrez peut-être un meilleur service aux Canadiens.

**Le sénateur Zimmer :** Bienvenue, et merci à vous tous de vos exposés. J'aimerais saluer deux vieux amis. Monsieur Jordan, il est bon de vous revoir et, vous, monsieur Duguay, un collègue manitobain de longue date. Je n'exprime pas en le disant un conflit d'intérêts, mais je suis ravi de voir mes vieux amis. Je ne suis partie à aucune de leurs activités de lobbying.

Monsieur Jordan, vous avez fait état de l'interdiction de cinq ans. Qu'en pensez-vous? M. Murphy a dit qu'elle devrait probablement être de deux ans. Je serais intéressé d'avoir votre opinion sur une interdiction de cinq ans. Est-ce trop long ou trop court?

**Mr. Jordan:** I am not making a decision on the issue of the policy behind that. I think I would lean towards the position of the Canadian Chamber of Commerce. Five years is a long time.

When I left as an exempt staff in a minister's office, which would be a senior public office-holder, I had a one-year ban on files and people that I dealt with in my capacity as director of parliamentary affairs. I had to sit down with the Ethics Commissioner on three occasions and go through what I did. Afterward, I received a letter saying that for the next 12 months I could not contact these people, groups or departments.

Extending that time to two years and making a total prohibition might be the way to go but not necessarily; it needs to be looked at. If the potential for abuse is so grievous that a total ban for five years would be necessary for anyone in that position, in fact so grievous that it would be retroactive, then let us include MPs and senators in the ban. You are trying to tell me that a 20-year-old staffer who is keeping a minister's schedule is banking political currency at a rate that exceeds that of a backbencher? MPs should be demonstrating outside in protest because they know stuff too. If it is that serious, Senator Zimmer, then include them in it. It makes no sense to pick on the staffers only, who, from my own experience, spend a great deal of time fighting with the bureaucracy because they are defending the interests of their ministers against the interests of the department. It is not always a holding-of-hands situation.

The public might think that five years sounds good and would be a good thing — as I said in my opening remarks, “good politics” — but if you truly think it is that serious, then make it wider and include MPs and senators in the five-year ban. Personally, I think that five years is too long.

**The Chairman:** Yesterday, one witness used the word “networking capital,” talking about capital in terms of the way one can use a network of contacts. Do you think that would apply to all people who work in a minister's office? Would they have networking capital?

**Mr. Jordan:** Absolutely yes, as would MPs and senators have networking capital. It is the nature of the business.

**Mr. Duguay:** As do former hockey players.

**Senator Zimmer:** Another outcome might be that executive exchange between the government and the private sector would end because of such a long period of time.

**Lisa Stilborn, Vice-President, Government Relations Institute of Canada:** Public office-holders take an oath with respect to keeping matters confidential while you are in government. What is the fear? I agree with the points made by Mr. Duguay, Mr. Jordan and Mr. Murphy. Why was this provision proposed and introduced? What are the goal and objective? It may have unintended consequences. There is networking capital in business

**M. Jordan :** Je ne me prononce pas sur la politique qui sous-tend cela. Mais je penche plutôt pour la position de la Chambre de Commerce du Canada. Cinq années, c'est long.

Lorsque j'ai quitté mon poste de membre exonéré d'un cabinet de ministre, soit un poste de titulaire de charge publique de haut rang, il m'était interdit pendant un an de faire du lobbying sur des dossiers et auprès de personnes avec lesquelles j'avais traité en ma capacité de directeur des affaires parlementaires. J'ai dû m'asseoir avec le commissaire à l'éthique à trois reprises pour passer en revue tout ce que j'avais fait. Ensuite, j'ai reçu une lettre disant que pendant les 12 prochains mois je ne pouvais communiquer avec ces personnes, groupes ou ministères.

Porter ce délai à deux ans et rendre l'interdiction totale est peut-être une bonne chose, mais pas nécessairement; il faut y réfléchir. Si le risque d'abus est si grave qu'une interdiction totale de cinq ans est nécessaire pour quiconque occupe un tel poste, et pose même un risque si grave qu'il faut rendre l'interdiction rétroactive, alors englobons-y les députés et les sénateurs. Vous me dites qu'un jeune employé de 20 ans qui tient l'agenda d'un ministre accumule plus de capital politique qu'un député d'arrière-banc? Les députés devraient organiser une manifestation de protestation car eux aussi savent des choses. Si le risque est si grave, sénateur Zimmer, alors englobez-y les parlementaires. Cela n'a pas de sens de s'en prendre aux membres des cabinets uniquement, alors que, selon mon expérience, ils passent une grande partie de leur temps à se bagarrer avec la bureaucratie parce qu'ils défendent les intérêts de leur ministre contre ceux du ministère. Ce n'est pas toujours une situation de copinage.

Le public peut penser que l'interdiction de cinq ans a l'air judicieuse et serait une bonne chose — comme je l'ai dit dans mes remarques liminaires, c'est « de la bonne politique » — mais si vous pensez véritablement que c'est si grave, alors élargissez l'interdiction de cinq ans et englobez-y les députés et les sénateurs. Personnellement, je trouve que cinq ans, c'est trop long.

**Le président :** Hier, l'un des témoins a employé l'expression « capital de réseautage », considérant le carnet d'adresses comme un capital. Pensez-vous que cela s'applique à tous ceux qui travaillent dans un cabinet de ministre? Ont-ils tous un « capital de réseautage »?

**M. Jordan :** Oui, absolument, tout comme les députés et les sénateurs ont un capital de réseautage. C'est dans la nature des choses.

**M. Duguay :** Tout comme les anciens joueurs de hockey.

**Le sénateur Zimmer :** Un autre résultat d'une si longue interdiction pourrait être que l'échange de cadres entre le secteur public et le secteur privé cesserait.

**Lisa Stilborne, vice-présidente, Institut des relations gouvernementales du Canada :** Les titulaires de charge publique prêtent le serment de garder confidentiel ce qu'ils ont pu apprendre dans l'exercice de leurs fonctions. De quoi a-t-on peur? Je suis d'accord avec ce que M. Duguay, M. Jordan et M. Murphy ont dit. Pourquoi cette disposition a-t-elle été introduite? Quel est l'objectif? Elle peut avoir des conséquences



or any other sector, including sports and entertainment. Is there a fear that current information would be current for five years and then somehow disclosed? Public office-holders sign an oath and they are bound by it when they leave government. There is a much wider spectrum of public office-holders that should be considered for a cooling-off period.

Many of you around the table are likely aware that a number of people would have gone in to assist the new government for a short period of transition time. They would assist in the public policy process for the learning and measuring experience. They most likely resisted that opportunity because of the five-year ban. I would point out that the ban has been expanded to people who participated in a transition exercise, which is also a challenge in itself, but to enforce that on a retroactive basis is a major challenge. The committee might want to consider that as well.

**Mr. Duguay:** Although I have fostered for most of my life the presumption that those of us who have been public office-holders know a lot, in my most candid moment I should admit that we did not know all that much.

**Senator Zimmer:** Mr. Murphy, you make a good point in your presentation that this might limit the number of qualified people willing to pursue a career and to provide good information to governments.

**Mr. Murphy:** We are a public policy advocacy organization for business, which engages us in a wide variety of issues and management on their behalf. What is important about the inside of that system is the public policy capacity to be as strong as possible, to have the ability to do the work, and to make the good decisions that the government needs to make. You want a system that encourages the best resources to work within it.

Something like this comes along once in a while that can affect the substance of the job that needs to be done so you have to pay attention and ask what the motivation for it was in the first place and whether there might be an unintended consequence as a result of it on something as important as the nation's capacity to do federal public policy.

**Senator Zimmer:** Mr. Duguay, in your testimony four months ago in May concerning the filing of returns, you suggested that rather than prescribe a specific time limit for the filing of returns within the bill, the filing of returns should be left to the discretion of the lobbying commissioner in respect of commercial sensitivities. How would you respond to concerns that such an open-ended reference could lead to an overuse of commercial exemptions?

**Mr. Duguay:** If the new position were an officer of Parliament, then I would assume that Parliament would give that person some confidence and would question the officer about the way in which that is done. I will go back to my earlier comments that these things should be made available historically such that at the end

imprévues. Il existe un capital de réseautage dans les entreprises ou dans tout autre secteur, y compris ceux du sport et du spectacle. La crainte est-elle que l'information du jour soit encore d'actualité pendant cinq ans et divulguée d'une façon ou d'une autre? Les titulaires de charge publique prêtent un serment qui les lie lorsqu'ils quittent le gouvernement. L'éventail des titulaires de charge publique qui devraient être astreints à une période de refroidissement est beaucoup plus large.

Vous êtes nombreux autour de la table à savoir que quantité de personnes auraient voulu aider le nouveau gouvernement pendant la courte période de transition. Ces gens auraient contribué au processus d'élaboration des politiques en vue d'apprendre et d'accumuler de l'expérience. Ils ont probablement résisté à cet attrait à cause de l'interdiction de cinq ans. Je fais remarquer que l'interdiction a été élargie pour couvrir ceux qui participaient à l'équipe de transition, ce qui est déjà contestable en soi, mais d'appliquer cela de manière rétroactive est hautement contestable. Le comité voudra peut-être réfléchir également à cet aspect.

**M. Duguay :** Bien que j'aie nourri pendant la plus grande partie de ma vie la présomption que ceux d'entre nous qui avons été titulaires de charge publique savions beaucoup de choses, dans mes moments de grande lucidité je dois admettre que nous ne savions pas grand-chose.

**Le sénateur Zimmer :** Monsieur Murphy, vous faites valoir à juste titre que cela pourrait limiter le nombre de gens qualifiés désireux de faire carrière et de contribuer leurs connaissances au gouvernement.

**M. Murphy :** Nous intervenons pour le compte des entreprises sur le plan de la politique publique, ce qui nous amène à aborder en leur nom une grande diversité d'enjeux et de questions administratives. Ce qui importe, au sein de ce système, c'est que la capacité d'élaboration des politiques publiques soit aussi robuste que possible, afin que le travail soit bien fait et que le gouvernement puisse prendre les bonnes décisions qui s'imposent. Il faut un système qui encourage les meilleurs à travailler en son sein.

De temps à autre survient une mesure qui peut se répercuter en mal sur le travail qui est nécessaire, et il faut donc être attentif et se demander quels étaient les motifs au départ et s'il ne pourrait y avoir des conséquences imprévues pouvant nuire à quelque chose d'aussi important que la capacité de formulation de la politique publique fédérale dans ce pays.

**Le sénateur Zimmer :** Monsieur Duguay, dans le témoignage que vous avez donné il y a quatre mois, en mai, concernant le dépôt des déclarations, vous avez dit qu'au lieu de prescrire dans le projet de loi un délai précis de production, cela devrait être laissé à la discrétion du commissaire au lobbying, lequel tiendrait compte des sensibilités commerciales. Que répondez-vous à ceux qui disent que l'absence de délai pourrait entraîner un recours abusif aux exemptions commerciales?

**M. Duguay :** Si le nouveau commissaire était un mandataire du Parlement, alors je suppose que le Parlement aurait une certaine confiance en cette personne et lui demanderait ensuite d'expliquer ses décisions. Je reviens à ce que j'ai dit au début, à savoir que ces dérogations devraient être rendues publiques rétrospectivement, si



of a given year, the officer of Parliament could be required to give MPs and senators the facts of the reviewed cases, who was granted permission and why they were granted permission.

**Senator Zimmer:** Thank you for your candour.

**Senator Joyal:** Mr. Jordan and Mr. Duguay, I would like to continue the discussion on the scope of a five-year ban. We raised that issue yesterday with witnesses before the committee. Perhaps you are aware of their testimony. The fundamental principle is that someone who has been in government, whether in the House of Commons or in the Senate or in a minister's office, should not be put in a position whereby he or she would use his or her government network in the field where he or she was active.

As you said, Mr. Jordan, it is preposterous to say that a minister's assistant should be banned for five years while a senator or an MP, whose network might be much broader, could resign and immediately enter the private sector and enjoy their network. Either the principle is worthy or it is not worthy. How do we balance the system? Someone has to be the arbitrator to advise on the limits of the activities permitted for an individual.

We should establish the principle then give the commissioner the authority to arbitrate on a reasonable basis based on a period of time. There has to be a period of time, objective criteria and authority of the commissioner to review and determine each case.

Personally, I support the position that MPs and senators should be included. Senators are visible and MPs are even more visible. It is difficult for the public to have trust in the government when, for example, somebody who is involved in health happens to be defeated, resigns or does not seek re-election, then appears 30 days later on behalf of a health company or group; it creates the perception that it is a revolving door. And it is more so in the case of an MP or a senator than an anonymous staffer in a minister's office. If we are to adopt a principle that it has to be transparent, this is a case to consider.

On the other hand, we do not want to be unfair. An MP who was defeated has a compensation of some months of salary. A senator, if he or she has been serving for a minimum period of time, enjoys a pension. There is compensation for somebody who would be deprived of seeking honest work in our economy. But there is a question of balance here. Five years is a very long period, especially, as Mr. Murphy has said, if the person is not lobbying in the same sector. If you are the deputy minister of defence and you go to the supply of armaments, well, somebody will think that you should have a lapse in time. The Public Service Commissioner has been telling us that. We understand the principle of five years. It is to allow a cooling-off period and a change of guard in the department.

There has to be gradation in the system if we want to be reasonable. The objective here is to maintain transparency and be reasonable at the same time.

bien qu'à la fin d'une année donnée, le mandataire du Parlement serait tenu de remettre aux députés et aux sénateurs une liste des cas examinés, indiquant qui a reçu la dérogation et pourquoi.

**Le sénateur Zimmer :** Merci de votre franchise.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Jordan et monsieur Duguay, j'aimerais poursuivre la discussion sur la durée de l'interdiction de cinq ans. Nous avons abordé cette question déjà hier avec nos témoins. Peut-être savez-vous ce qu'ils ont dit. Le principe fondamental est qu'une personne ayant travaillé au niveau gouvernemental, que ce soit à la Chambre des communes ou au Sénat ou dans un cabinet de ministre, ne devrait pas se trouver en situation d'utiliser son carnet d'adresses gouvernementales dans le même secteur d'activité.

Comme vous l'avez dit, monsieur Jordan, il est aberrant d'appliquer l'interdiction de cinq ans à l'adjoint d'un ministre alors qu'un sénateur ou un député, dont le réseau peut être beaucoup plus large, pourrait démissionner et immédiatement passer dans le secteur privé et mettre à profit ce réseau. Soit le principe est valide, soit il ne l'est pas. Comment peut-on équilibrer le système? Quelqu'un doit se faire l'arbitre et décider quelle limite imposer aux activités de la personne.

Il faudrait poser le principe, puis donner au commissaire le pouvoir d'arbitrer et fixer des limites raisonnables pour une durée raisonnable. Il faut une période de temps, des critères objectifs et le pouvoir du commissaire d'examiner et trancher chaque cas.

Personnellement, je suis en faveur d'inclure les députés et sénateurs. Les sénateurs sont visibles et les députés le sont encore plus. Il est difficile au public de faire confiance au gouvernement lorsque, par exemple, quelqu'un travaillant sur la santé se voit battu aux élections, démissionne ou ne se représente pas, puis réapparaît 30 jours après au nom d'une société ou d'un groupe actif dans le domaine de la santé; cela donne l'impression qu'il existe une porte tournante entre les secteurs public et privé. Et c'est davantage le cas lorsqu'il s'agit d'un député ou d'un sénateur que d'un employé anonyme d'un cabinet de ministre. Si nous adoptons pour principe la transparence, c'est là un cas qui mérite réflexion.

En revanche, il ne faut pas non plus être injuste. Un député qui vient d'être battu reçoit une indemnité de plusieurs mois de salaire. Un sénateur, s'il a siégé pendant une période minimale, touche une pension. Il y a une compensation pour quelqu'un qui se voit privé de chercher un travail honnête dans notre économie. Mais il se pose une question d'équilibre. Cinq années, c'est très long, surtout si, comme M. Murphy l'a dit, la personne ne fait pas de lobbying dans le même secteur. Si vous êtes sous-ministre de la Défense et que vous travaillez pour des fournisseurs d'armements, quelqu'un dira qu'une période d'attente est normale. Le commissaire de la fonction publique est de cet avis. Nous comprenons le principe des cinq années. Il s'agit d'établir une période de refroidissement et d'attendre le changement de la garde dans le ministère.

Si l'on veut être raisonnable, il faut des gradations dans le système. L'objectif est d'assurer la transparence tout en se montrant raisonnable.



If the limit is five years, it should be for people who are active in the same milieu for which they were responsible in the government. There could be another period for people who were not active in that milieu, and then MPs and senators with somebody to arbitrate in between. To establish a ban all across the board seems to me unreasonable, based on my personal experience as a parliamentarian.

**Mr. Duguay:** I agree with everything you have said. You put some balance to the question.

I would like to throw in one more thing. I have been in this business since 1991, and I think the perception of lobbyists is that every time we talk to people, we are talking bad, we are sneaking in bad things. I would suggest that we often do good things.

We work with not-for-profit associations and we work with companies who have genuine problems that the government did not know about. We often bring to the attention of the government some really good ideas and some really good things. That should also be put into the hopper with the concept that all lobbyists do is sneak around, find their old friends, meet them at midnight in a bar over a drink and solve all these rich problems for which they get richer. If that were true I would be in the Caribbean enjoying all the money I made. It does not happen that way.

Back to the question about the cooling-off period, we agree a cooling-off period is necessary. Whether it should be two, three or five years, all we can say is that in industry, where these things are treated seriously, it is unusual to find a cooling-off period much beyond two years.

**Senator Joyal:** That was my second question. How do we determine the length in comparison to what is available in provincial and foreign governments?

**Mr. Jordan:** I am glad you focused on this. We are talking about taking away people's rights to make a living and I do not think we want to do that lightly.

We have gone from an existing framework of a one-year ban for public office-holders or exempt staff, during which they cannot engage in lobbying activities with people they had come into contact with in their job, and a two-year ban for ministers, to a five year total ban.

To speak to motive, as registered lobbyists, if we flag that as perhaps too long, I think there is some credibility there. If you want to shut the door behind me and prevent anybody from entering this business after I am in it, you will do me a huge favour. My political stock will go way up because no one who has the political experience I do will follow me into this business.

Si l'on va avoir une interdiction de cinq ans, elle viserait les personnes qui sont actives dans le même milieu que celui dont elles étaient responsables au gouvernement. Il pourrait y avoir une autre période pour des gens qui ne sont pas actifs dans ce milieu, et dans le cas des députés et sénateurs, il y aurait une autorité d'arbitrage. Mais imposer une interdiction générale me paraît déraisonnable, sur la foi de mon expérience personnelle de parlementaire.

**M. Duguay :** Je suis d'accord avec tout ce que vous avez dit. Il faut trouver un équilibre.

J'ajouterais une autre considération. Je travaille dans ce secteur depuis 1991 et j'ai l'impression que l'idée que les gens se font des lobbyistes c'est que, chaque fois que nous ouvrons la bouche, c'est pour dire de mauvaises choses, exercer une mauvaise influence. J'affirme au contraire que souvent nous faisons de bonnes choses.

Nous travaillons pour des associations sans but lucratif et pour des sociétés qui éprouvent véritablement des problèmes que le gouvernement ignorait. Nous portons souvent à l'attention du gouvernement des idées excellentes et proposons des mesures réellement positives. Cela aussi devrait être pris en considération, au lieu du mythe que les lobbyistes ne font rien d'autres que d'arpenter les coulisses, de trouver leurs vieux amis, de les rencontrer à minuit dans un bar et de régler les problèmes de tous ces riches, en s'enrichissant eux-mêmes. Si c'était vrai, je serais dans les Caraïbes en train de dépenser tout l'argent que j'aurais gagné. Mais ce n'est pas ainsi que les choses se passent.

Pour en revenir à la période de refroidissement, nous convenons qu'il en faut une. Quant à sa durée, deux, trois ou cinq ans, tout ce que nous pouvons dire c'est que dans l'industrie, où ces choses sont prises au sérieux, il est inhabituel de voir une période de distanciation supérieure à deux ans.

**Le sénateur Joyal :** C'était ma deuxième question. Quelle durée faut-il adopter, par comparaison à ce qui existe au niveau provincial et à l'étranger?

**M. Jordan :** Je suis heureux que vous mettiez l'accent là-dessus. Ce dont il est question ici, c'est de priver quelqu'un du droit de gagner sa vie et je ne pense pas qu'il faille le faire à la légère.

Nous sommes passés du cadre actuel, soit une restriction d'un an pour les titulaires de charge publique ou le personnel exonéré, pendant laquelle ils ne peuvent se livrer à des activités de lobbying auprès de personnes avec qui ils étaient en contact dans l'exercice de leurs fonctions, et une interdiction de deux ans pour les ministres, à une interdiction totale de cinq ans.

Si vous vous interrogez sur les motifs qui nous amènent, en tant que lobbyistes enregistrés, à dire que c'est un délai trop long, je crois que nous jouissons d'une certaine crédibilité. Si vous voulez fermer la porte derrière moi et empêcher quiconque d'autre de venir me concurrencer, vous me ferez une énorme faveur. Mon capital politique croîtra énormément en valeur car personne d'autre ayant mon expérience politique ne viendra me concurrencer.

In a self-serving way I would say yes, be more restrictive. However, I do think five years is too much. You could go to a total ban of two years, but the leap to five years is a quantum leap.

You are also toughening up the regulations in other areas simultaneously. Much is happening here. It is hard sometimes to figure out where this will get us.

I think the five-year ban is prohibitive. A two-year total ban would accomplish what this legislation is trying to do.

**Senator Joyal:** Many of us around the table have been involved in previous discussions on conflict of interest. We want to avoid that here.

Let me give you an example: We, as senators, are prevented from sitting on the boards of non-profit corporations that might seek government support. Many of us here have had that experience. We are all involved in our respective communities, but once we are senators we are prevented from sitting on non-profit boards. However, when we are no longer senators or MPs, we can join the board and lobby the department where we feel support could be offered. There is an inconsistency there.

There should be a cooling-off period for senators and MPs, if we want to be logical with the system; otherwise, we are still in a grey or muddy area in the eyes of the public.

We have to be rational and coherent in our approach. I think we have to determine a maximum period for public office-holders, ministers and maybe some others who could not lobby in the same areas where they have been making decisions. A second tier prevents lobbying for a reasonable, but shorter period of time. Then, there is a period whereby it is in arbitration. In other words, there is arbitration, a decision being taken, because that person might not have been in a position of having a network or creating any perception. If the approach is not rational, we will muddy the system and not achieve the desired objectives but still take away people's rights.

My second question is about the time. Mr. Murphy, you suggested that two years, as used by accountants, would be reasonable. Can you give us examples or precedence from other systems to support a two-year ban?

**Mr. Murphy:** I do not have a specific example that would apply directly here of a government's deciding that two years is the right number.

We have rules in Canada for senior public servants and others that they cannot go back and lobby their department for a year. Mr. Jordan mentioned what happens to former MPs.

Si je voulais servir mes intérêts, je vous dirais oui, soyez plus restrictifs. Cependant, je crois que cinq années, c'est trop long. Vous pourriez imposer une interdiction totale de deux ans, mais sauter jusqu'à cinq ans est sans commune mesure.

Vous resserrez aussi simultanément la réglementation dans d'autres domaines. C'est un grand bouleversement. Il est parfois difficile de voir où cela va nous mener.

Je trouve l'interdiction de cinq ans excessive. Une interdiction totale de deux ans accomplirait ce que ce projet de loi cherche à faire.

**Le sénateur Joyal :** Nous sommes nombreux autour de cette table à avoir pris part aux débats antérieurs sur les conflits d'intérêts. Nous voulons éviter d'y revenir ici.

Laissez-moi vous donner un exemple : nous, sénateurs, sommes empêchés de siéger au conseil d'administration de sociétés sans but lucratif susceptibles de demander une assistance gouvernementale. Nous sommes nombreux à avoir vécu cette expérience. Nous participons tous à la vie de nos collectivités respectives, mais une fois que nous devenons sénateurs, nous ne pouvons plus siéger au conseil d'organismes sans but lucratif. Cependant, lorsque nous cessons d'être sénateurs ou députés, nous pouvons le faire et intervenir auprès du ministère dont nous pensons qu'il pourrait offrir un soutien. Il y a là une incohérence.

Il devrait exister une période d'interdiction pour les sénateurs et les députés si l'on veut être logique; sinon, aux yeux du public, nous resterons toujours dans une situation d'ombre et de confusion.

Notre approche doit être rationnelle et cohérente. Je pense qu'il nous faut fixer une période d'interdiction maximale pour les titulaires de charge publique, les ministres et peut-être quelques autres, qui n'auraient pas le droit de faire du lobbying dans le même domaine que celui pour lequel ils prenaient des décisions. Un deuxième palier empêcherait le lobbying pour une durée raisonnable, mais plus courte. Ensuite, il y aurait une période sujette à arbitrage. Autrement dit, il y aurait un arbitrage, une décision arbitrale, parce que cette personne n'aura pas occupé un poste autorisant la création d'un réseau ou donnant lieu à une perception. Si la démarche n'est pas rationnelle, on va obscurcir le système, passer à côté des objectifs recherchés mais priver néanmoins les gens de leurs droits.

Ma deuxième question porte sur la durée. Monsieur Murphy, vous avez estimé que deux ans, la période appliquée aux comptables, serait raisonnable. Pouvez-vous nous donner quelques exemples ou précédents dans d'autres secteurs à l'appui d'une interdiction de deux ans?

**M. Murphy :** Je n'ai pas d'exemple précis qui puisse s'appliquer directement au choix par le gouvernement d'une durée de deux ans.

Nous avons des règles au Canada pour les hauts fonctionnaires et d'autres qui ne sont pas autorisés à faire du lobbying auprès de leur ministère pendant un an. M. Jordan a indiqué ce qui se passe dans le cas des ex-députés.



There are all kinds of rules out there. There are private sector practices, as Mr. Duguay mentioned, and auditors who have rules with respect to how soon they can return to certain areas in the corporate world. There are many examples like that. They are all over the map. There is no magic number.

We picked two years because it is, I will be frank, a long way from five. You used an excellent expression: "cooling-off period." Five years, in our view, was far more chilling than cooling. Whatever the word might be, it is far more excessive.

The motivation for picking five years was a big concern as well. Somehow, there is something so egregiously wrong with the system today that we have to go to the extreme of picking a five-year period, and the impact of that I think was not clearly thought through when the number was chosen.

**Senator Joyal:** Can you refer us to any American precedents that employ such a lengthy ban?

**Mr. Murphy:** I am not aware of any; although that does not mean that they do not exist. It is just not something I have investigated. I am sure that could be determined.

**Mr. Duguay:** I do not have any specific information to give you, but I can tell you that the former commissioner, Mr. Wilson, has done significant work in this area. You have had him as a witness, and you may want to ask him.

From what our association has observed, Canada is probably 10 years ahead of any jurisdiction in the world in addressing lobbyist registration. Europe is now looking at a piece of legislation that will be exactly what we had when we first started in 1997. When you look at the control of lobby activities, Canada is the world leader.

**Senator Joyal:** Mr. Jordan, do you have any additional information on that subject?

**Mr. Jordan:** No, but on the point you make about the various levels and the flexibility and finding the balance and the assumption that the balance point is not exactly the same in every case, I point out that we are in a series of minority governments. You could end up with a situation where somebody is elected as an MP and a month later is no longer an MP. That person now faces a five-year ban. There needs to be some arbitration component. I think you expressed it well. In case people are worried about abuse, the commissioner could come before the Senate and House committees in camera and go through the exemptions to bring comfort to people that this is not an abuse of that power. There are ways of doing it, but initially there needs to be a discussion around the objective of this thing. Without including MPs and senators, the argument seems to indict itself, and I think you need to look at that.

**Senator Andreychuk:** We can discuss whether it is two years or five years, but that is a judgment call by a government as to where they think they should place the line. We can give advice as to whether we believe it is fair or not. I have absolutely no difficulty in putting MPs and senators into that category. It makes sense.

Il existe toutes sortes de règles. Il y a les pratiques du secteur privé, comme M. Duguay l'a mentionné, et les vérificateurs comptables qui sont soumis à une période d'attente avant de pouvoir retourner dans certains domaines du monde de l'entreprise. Il y a de nombreux exemples de cette sorte, qui vont dans toutes les directions. Il n'y a pas de chiffre magique.

Nous avons retenu deux ans parce que — je parle franchement — elle est beaucoup plus courte que cinq ans. Vous avez utilisé une excellente expression : « une période de refroidissement ». À notre avis, cinq ans, c'est davantage une glaciation qu'un refroidissement. Quel que soit le terme applicable, c'est nettement excessif.

Les motifs qui ont amené à choisir cinq ans sont également un gros sujet de préoccupation. C'est comme si le système actuel était si profondément vicié qu'il faut aller jusqu'à l'extrême d'une période quinquennale et je crois que, lorsque ce chiffre a été choisi, l'on n'a pas suffisamment réfléchi aux répercussions.

**Le sénateur Joyal :** Pouvez-vous nous citer des précédents américains d'une interdiction aussi longue?

**M. Murphy :** Je n'en connais pas, mais cela ne signifie pas qu'il n'en existe pas. Simplement, je n'ai pas fait ces recherches. Je suis sûr qu'on pourrait le vérifier.

**M. Duguay :** Je ne peut pas vous donner de renseignements précis, mais je peux vous dire que l'ancien commissaire, M. Wilson, a fait un travail considérable sur ce sujet. Vous l'avez reçu comme témoin et vous pourriez lui demander.

D'après ce que notre association a observé, le Canada a probablement dix années d'avance sur tout autre pays du monde sur le plan de l'enregistrement des lobbyistes. L'Europe envisage maintenant une loi qui serait exactement le pendant de celle que nous avons au tout début, en 1997. En matière de contrôle des activités de lobbying, le Canada est le chef de file mondial.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Jordan, avez-vous des renseignements supplémentaires sur ce sujet?

**M. Jordan :** Non, mais en ce qui concerne votre idée des divers paliers, de la flexibilité et de la recherche d'un équilibre qui ne serait pas exactement le même dans tous les cas, je fais valoir que nous voyons une succession de gouvernements minoritaires. Vous pourriez vous retrouver dans une situation où quelqu'un est élu député un jour et perd son siège un mois plus tard. Cette personne subira alors une interdiction de cinq ans. Il faut un mécanisme d'arbitrage. Je pense que vous avez bien expliqué cela. Si l'on craint des abus, le commissaire pourrait comparaître à huis clos devant les comités du Sénat et de la Chambre des communes et passer en revue les dérogations pour donner aux gens l'assurance qu'il n'y a pas là d'abus de pouvoir. Il y a des façons de s'y prendre, mais initialement il faut une discussion sur l'objectif poursuivi. Si l'on n'englobe pas les députés et les sénateurs, l'argumentation s'effondre, et je pense qu'il faut considérer cela.

**Le sénateur Andreychuk :** Nous pouvons discuter de l'opportunité d'une période de deux ans ou cinq ans, mais le gouvernement a usé de son jugement pour décider où tirer le trait. Nous pouvons lui dire notre sentiment et lui dire que c'est juste ou non. Je n'ai absolument aucune objection à englober les députés et



There may be other ways of doing it in other pieces of legislation. It does not have to be here, but perhaps through codes of conduct, et cetera.

We are talking here about the right to livelihood for someone who has come into a system. I must honestly say the public I talk to believes that perhaps the people who take the jobs in and around the political system have capability, but they also have an "in," as it is said. You are there, so you have a political leaning or an ideological leaning to work in that office.

Executive assistants and people near a minister or a parliamentarian are known to be the conduit between the minister and the public service. I have been inside the public service of Canada, and I have been a parliamentarian. People have said to me, "We can either elect or choose not to elect a minister; a public servant is subject to the Public Service Commission, et cetera. However, all those grey people who wield power in between — we do not know how they get there." People are upset when they see those people in a lobbying capacity after they have left the Hill. Is this not one of the problems that we are addressing? I might say facetiously, or perhaps not facetiously, that *Yes, Minister* is watched here across the country, "mandatorily," as someone said. We may not be dealing with a reality but rather a perception, and one that is pervasive across this country.

**Mr. Jordan:** I was not suggesting that legislation not do that. Those people will be captured in this bill, including ministers' exempt staff by definition and senior public office-holders, and they will have that five-year ban. Why are MPs and senators not included as well? That is my point. I agree with you that the decision to restrict rights in legislation is made when the potential for abuse surpasses the grievous threshold. If it is so serious an issue that it needs that blunt an instrument, I have trouble following the logic of not including MPs and senators. The details, and whether two years or five, need discussion, but if you back up to the motivation, the principle itself, I am confused by the logic. I defaulted to the question of policy versus politics. To hang in the window a sign, "We are going to address that problem," might very well resonate today with the electorate, given the mood, but going forward, if you are really trying to solve a problem, you either expand the scope of who is covered to everyone that potentially has access to networks and political currency, or you look at the bluntness of the instrument and perhaps find some kind of balance point or determine criteria to find a balance point.

**Senator Andreychuk:** I like what you have said about including. I see no reason why we should not.

**Mr. Duguay:** There are easy cases and hard cases. Should the associate deputy minister responsible for drug approval after retiring on Monday be helping a drug company? Should the

sénateurs dans cette catégorie. C'est rationnel. Il peut exister d'autres façons de le faire dans d'autres textes de loi. Cela ne doit pas nécessairement être spécifié ici, on pourrait peut-être le faire au moyen des codes de conduite, et cetera.

Nous parlons ici du droit de quelqu'un qui est entré dans un système de gagner sa vie. Je dois dire franchement que les membres du public avec qui je parle admettent certes que ceux qui occupent des postes dans et autour du système politique possèdent des aptitudes, mais ils ont aussi leurs « entrées », comme on dit. Ceux que l'on choisit pour travailler dans un cabinet ont un penchant politique ou idéologique.

Il est bien connu que les adjoints exécutifs et autres attachés auprès d'un ministre ou d'un parlementaire sont le conduit entre le ministre et la fonction publique. J'ai travaillé dans la fonction publique fédérale et je suis parlementaire. Les gens me disent : « Nous pouvons élire ou choisir de ne pas élire un ministre; un fonctionnaire est assujéti à la Commission de la fonction publique, et cetera. Cependant, toutes les éminences grises qui exercent des pouvoirs entre les deux — nous ne savons pas comment ils sont arrivés là ». Les gens sont fâchés lorsqu'ils voient les mêmes faire du lobbying après leur départ de la Colline. N'est-ce pas là l'un des problèmes que nous cherchons à régler? Je peux vous dire, plus ou moins facetieusement, que la série *Yes, Minister* est suivie d'un bout à l'autre du pays, « religieusement », comme quelqu'un me l'a dit. C'est peut-être une perception plutôt qu'une réalité, mais elle imprègne tout le pays.

**M. Jordan :** Je ne préconisais pas de le faire ailleurs que dans ce projet de loi. Le personnel exonéré des ministres et les titulaires de charge publique de haut rang seront visés par ce projet de loi, de par la définition donnée, et ils auront cette interdiction quinquennale. Pourquoi les députés et les sénateurs ne seraient-ils pas englobés aussi? C'est la question que je pose. Je conviens avec vous que la décision de restreindre des droits par une loi est prise lorsque les risques d'abus dépassent un certain seuil de gravité. Si le problème est si sérieux qu'il faut user d'un instrument aussi percutant, j'ai du mal à comprendre la logique de l'exclusion des députés et sénateurs. On peut discuter des détails, soit une durée de deux ou cinq ans, mais si vous revenez à la motivation initiale, au principe lui-même, je ne comprends pas la logique. J'ai placé en opposition l'opportunité politicienne et l'opportunité politique. Vous pouvez bien placer une affiche dans la vitrine disant « Nous allons régler ce problème » et cela sera très bien reçu par l'électorat, vu l'ambiance actuelle, mais à plus long terme, si vous cherchez réellement à résoudre un problème, soit vous élargissez le champ à tous ceux qui peuvent potentiellement constituer des réseaux et du capital politique, ou bien vous revoyez la lourdeur de l'instrument pour peut-être trouver un point d'équilibre ou déterminer des critères pour établir un point d'équilibre.

**Le sénateur Andreychuk :** J'apprécie ce que vous dites sur l'inclusion. Je ne vois aucune raison pour laquelle nous ne le serions pas.

**M. Duguay :** Il y a des cas simples et des cas compliqués. Est-ce que le sous-ministre adjoint responsable de l'homologation des médicaments, après son départ à la retraite lundi, devrait se



military officer responsible for the helicopter program be out on the street within three months helping an opposing company do the work? Those are the easy cases.

The balance we are talking about says that in cases where there is direct implication, the ban should be longer, and the question of whether it is two years or five years we will leave to you. We accept the principle that if your commercial value is high, you ought not to be working in the business on Monday. For many people, their commercial value is rather limited because they worked in general areas without specific knowledge that is valuable in a commercial sense. You will have to exercise some judgment about what is appropriate. Knowing the rapidity with which government moves, I am sure that most information is stale-dated after two years.

**Senator Andreychuk:** You are addressing what you know and how you use it. One of the concerns I have is who you know, and those friendships go a long, long time. It is not a question of working in agriculture with the minister; it is a question of knowing the people and having access to the Hill.

Mr. Duguay, I liked what you said about the registered lobbyists and having that understood by the public, as opposed to all other kinds of activity. We have had the dialogue for many years, decades, if I may say, in Canada about access to a parliamentarian to have your views known as a citizen. It is very difficult to participate in democracy if you are sitting in Regina, Saskatchewan, in a job with a normal life. It is hard to influence the politicians on the Hill. If your member of Parliament is a backbencher in the opposition, it distances you that much further, particularly when you add the layers of the current stakeholders and focus groups, et cetera.

I think citizens are feeling disconnected and they see other people who are connected. Is that part of the culture that we have created around Parliament Hill that we should be addressing and which Bill C-2, in my opinion, is starting to address?

**Mr. Duguay:** I think we have to do more talking about the business of who you know. Frankly, I have been living in Ottawa for a long time, and as my mother would say, "Il a le nez fourré partout." I have been in all kinds of places and I know lots of people.

My point is simple. I have many friends in Ottawa, some from the golf course, some from hockey, some from my days in Parliament. I want to tell you what happens if I ever try to call them with a dumb idea. Some of them have been polite when I have raised a dumb idea, but they sure as heck have not been polite the second time, if they ever called me back the second time.

mettre au service d'une compagnie pharmaceutique? Est-ce que l'officier responsable des achats d'hélicoptères devrait, moins de trois mois après, aider une société concurrente à faire le travail? Voilà les cas simples.

L'équilibre que nous recherchons veut que, dans les cas où il y a implication directe, l'interdiction devrait être plus longue, et nous vous laissons le soin de répondre à la question de savoir si elle devrait être de deux ans ou cinq ans. Nous admettons le principe que si votre valeur commerciale est élevée, vous ne devriez pas faire du lobbying lundi prochain. Beaucoup de gens ont une valeur commerciale plutôt limitée parce qu'ils travaillaient dans des domaines généraux où ils n'accédaient pas à des connaissances spécifiques ayant une valeur au sens commercial. Vous devrez exercer quelque discernement quant à ce qui est approprié. Connaissant la rapidité avec laquelle les choses tournent dans l'administration publique, je suis sûr que la plupart des renseignements sont périmés après deux ans.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous parlez de ce que vous savez et de l'utilisation que vous en faites. Ce qui me soucie, c'est qui vous connaissez et ces amitiés durent très, très longtemps. La question n'est pas de travailler dans l'agriculture avec le ministre, c'est de connaître les gens et d'avoir accès à la Colline.

Monsieur Duguay, j'ai aimé ce que vous avez dit au sujet des lobbyists enregistrés et de leur activité, par opposition à toutes les autres activités, et la nécessité de le faire comprendre au public. Cela fait de nombreuses années, voire des décennies, que nous débattons au Canada de l'accès que peut avoir un citoyen à un parlementaire pour faire connaître ses opinions. Il est très difficile de participer à la démocratie lorsqu'on est assis à Regina, en Saskatchewan, dans un emploi ordinaire et avec une vie normale. Il est difficile d'influencer les hommes politiques sur la Colline. Si votre député siège sur l'arrière banc dans l'opposition, cela vous éloigne encore davantage, particulièrement lorsqu'on considère toutes les strates d'intervenants actuels et de groupes échantillons, et cetera.

Je crois que les citoyens se sentent déconnectés et ils en voient d'autres qui, eux, sont connectés. Cela fait partie de cette culture que nous avons créée sur la Colline parlementaire, à laquelle il faut remédier et à laquelle, avec le projet de loi C-2, à mon avis, on commence à remédier.

**M. Duguay :** Je pense qu'il faut parler un peu plus de cette affaire des relations que l'on peut avoir. Franchement, je vis à Ottawa depuis longtemps et, comme ma mère le dit, « Il a le nez fourré partout ». J'ai été dans toutes sortes d'endroits et je connais énormément de monde.

Ce que j'ai à dire est simple. Je compte beaucoup d'amis à Ottawa, certains que je connais du terrain de golf, d'autres de la patinoire de hockey, d'autres de l'époque où j'étais au Parlement. Je vais vous dire ce qui se passe si j'essaie jamais de les appeler avec une idée stupide. Certains d'entre eux se sont montrés polis lorsque je leur ai fait part d'une idée stupide; ils n'ont sûrement pas été polis la deuxième fois, si même ils m'ont rappelé une deuxième fois.

Knowing people is a great advantage in life in every field. People like you are not susceptible to dumb ideas, but what you are susceptible to is a company, the kind I represent, with a problem, particularly if you have a problem with the area as well and we bring about a solution. That is when the business works really well, when creative lobbyists or companies bring to government solutions to real problems. That is when the system works. I suspect that if all one brings the government and one's friends is dumb ideas, one will not have a very long career.

**Senator Andreychuk:** The point I was trying to make is that you can bring the idea to the government because you have the opportunity to bring the idea to the government, whereas many other people whom we are supposed to be serving do not have the opportunity to bring their good or bad ideas forward.

**Mr. Duguay:** I do not think any of us can apologize for the fact that we have been places and done things and known people. If I may turn this around a bit, I think that it is incumbent upon public office-holders to ensure that they meet the people they ought to meet.

Throughout this discussion, we have been worried that some public office-holders do not want to meet anyone. They like the idea that they can sit in their offices with two or three trusted advisers and do what they want. This is giving them one more excuse to tell people, "We cannot meet because the Lobbyists Registration Act says we cannot talk about these things."

I am with you, senator. I would like to see it opened more and more. However, that is not up just to me; it is also up to you. I watch the Senate hearings with great interest. You have heard from a substantial number of people on this issue. Your researcher can probably give you the same list that I have, but I have a list of groups that have appeared before you that have made the same points, including the Canadian Society of Association Executives, the Canadian Council of Chief Executives, the Canadian Medical Association, the Canadian Bar Association, Genome Canada, and the *Edmonton Journal*.

**The Chairman:** We are quite aware of that list.

**Mr. Duguay:** I am a lobbyist. My role in life is not to promote the public interest. Your role in life is the public interest. We will defer to you. However, there are many other people who make the same point, and I think they make a very good point, which is that they are not against transparency or accountability, but there is a point at which those two objectives get in the way of good public policy. They are the kind of people, senator, whom you are talking about, who should be able to meet with you. I am not the only one who should be able to meet with you.

**Senator Andreychuk:** I think you started by saying that you do advocate good legislation, that you are supporting this legislation, but that you have some concerns with the legislation.

Connaître du monde est un grand avantage dans la vie, dans tous les domaines. Les gens ne sont pas ouverts à des idées stupides, mais ils sont ouverts à une société, du genre que je représente, qui a un problème, particulièrement si la personne a également un problème dans ce domaine et que nous apportons une solution. C'est là où cette activité marche réellement bien, lorsque des lobbyistes ou des entreprises créatifs apportent au gouvernement des solutions à des problèmes réels. C'est là où le système marche. Je soupçonne que si tout ce que nous apportons au gouvernement et à nos amis, ce sont des idées stupides, notre carrière ne sera pas bien longue.

**Le sénateur Andreychuk :** Ce que j'essaie de mettre en lumière, c'est que vous pouvez apporter une idée au gouvernement parce que vous avez l'occasion d'apporter une idée au gouvernement, alors que beaucoup d'autres citoyens que nous sommes censés servir n'ont pas l'occasion de faire valoir leurs bonnes ou mauvaises idées.

**M. Duguay :** Je ne pense pas qu'aucun de nous ait à s'excuser du fait que nous avons roulé notre bosse et fait des choses et fait des connaissances. Si je puis inverser un peu la perspective, je pense qu'il incombe aux titulaires de charge publique de veiller à rencontrer les gens qu'ils devraient rencontrer.

Tout au long de cette discussion, nous semblons nous inquiéter du fait que certains titulaires de charge publique ne veulent rencontrer personne. Ils aiment rester assis dans leur bureau avec deux ou trois conseillers de confiance et faire ce qu'ils veulent. On va leur donner une excuse de plus pour dire aux gens : « Nous ne pouvons vous recevoir parce que la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes dit que nous ne pouvons pas parler de ces choses ».

Je comprends votre point de vue, sénateur. J'aimerais aussi davantage d'ouverture. Cependant, cela ne dépend pas seulement de moi, mais aussi de vous. Je suis les audiences du Sénat avec beaucoup d'intérêt. Vous avez entendu un nombre substantiel de témoins sur cette question. Votre chargé de recherche pourra probablement vous donner la même liste que la mienne, mais j'ai une liste de groupes qui ont comparu devant vous et qui ont dit exactement la même chose que moi, dont la Société canadienne des directeurs d'association, le Conseil canadien des chefs d'entreprise, l'Association médicale canadienne, l'Association du Barreau canadien, Genome Canada et l'*Edmonton Journal*.

**Le président :** Nous connaissons bien cette liste.

**M. Duguay :** Je suis lobbyiste. Mon rôle dans la vie n'est pas de promouvoir l'intérêt public. C'est votre rôle à vous. Nous vous laissons ce soin. Cependant, beaucoup d'autres personnes font valoir les mêmes arguments, qui me paraissent très bons, disant qu'elles ne sont pas opposées à la transparence ou à la responsabilisation, mais qu'il arrive un moment où ces deux objectifs entravent la formulation de bonnes politiques publiques. C'est là le genre de personnes, sénateur, dont vous parlez, qui devraient pouvoir vous rencontrer. Je ne suis pas le seul qui devrait pouvoir vous rencontrer.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous avez commencé par dire, je crois, que vous êtes en faveur d'une bonne loi, que vous souscrivez à cette loi, mais que vous avez quelques réserves à son égard.



**Mr. Duguay:** That is right.

**Senator Zimmer:** The point was raised that it is who you know. That is true, if the status quo remains the same. Mr. Jordan and Mr. Duguay, you have both gone through election changes, where the status quo does not remain the same. Your contacts change dramatically and the effect and the response changes dramatically with a change in government. In fact, you may automatically go through a cooling-off process of two to five years without doing anything about it. When government changes, your life also changes. Could you comment on that?

**Mr. Duguay:** First, If everyone who told me they had voted for me had in fact voted for me, I would still be a member of Parliament.

Second, I have been a lobbyist in Ottawa since 1991, during which time there have been three or four different governments. The people change all the time. I think the people in our industry who have been there a long time, competing companies, are pretty competent people; otherwise, they would not be here for a long time.

In terms of the business of using your friends to solve a problem, your friends do not last forever. Either you have very good friends in very important places or you are very good at making new friends. It is one of the two. I suspect that for the majority of the industry, it is more than just having friends, because no one has enough friends.

**Mr. Jordan:** The point has been made that the contacts do change. To back up a bit, we are concentrating on one end of this transaction, which is the lobbyists' interaction with government and how that works.

I also teach government relations at arguably one of the best business schools in Canada, the Rotman School of Management in Toronto, and I can tell you that in a global world, business's interaction with government is critical. It is a critical factor in how our economy functions. Historically, Canadian businesses have not had the same level of interaction. They spend a lot of time and money managing stakeholder relationships with suppliers and customers, but that probably has its roots in the rather socialist nature of Canadian government in terms of what government does for people. However, globalization is changing that.

If you think that government relations or lobbying as an activity will decrease, I am here to tell you that you are wrong. It will only increase. You are putting in place a set of rules that will be used moving forward to monitor increased activity. It is critical that Canadian businesses can compete globally, but it is also critical that Canadian government can compete globally. It is not just one side of the equation. That does not happen if government makes its decisions in a vacuum. That does not happen if policy-makers do not want to see anyone because it means they have to fill out some forms.

**M. Duguay :** C'est juste.

**Le sénateur Zimmer :** L'importance des relations a été évoquée. C'est vrai, si le statu quo demeure. Monsieur Jordan et monsieur Duguay, vous avez tous deux vécu des élections qui ont bouleversé le statu quo. Les points de contact changent radicalement et les réactions à vos prises de contact changent radicalement après un changement de gouvernement. De fait, vous traversez presque automatiquement une période de refroidissement de deux à cinq ans, sans rien faire pour cela. Lorsque le gouvernement change, votre vie change aussi. Qu'en pensez-vous?

**M. Duguay :** Premièrement, si tous ceux qui avaient dit qu'ils voteraient pour moi l'avaient réellement fait, je serais toujours député.

Deuxièmement, je suis lobbyiste à Ottawa depuis 1991, et j'ai vu se succéder depuis trois ou quatre gouvernements. Les gens tournent sans cesse. Je pense que ceux qui travaillent dans notre industrie depuis longtemps, appartenant à des cabinets concurrents, sont des gens pas mal compétents, sinon ils ne feraient pas long feu ici.

Pour ce qui est de faire appel à ses amis pour résoudre un problème, vos amis ne durent pas éternellement. Soit vous avez de très bons amis dans des postes très importants, soit vous êtes très doué pour vous faire de nouveaux amis. C'est l'un des deux. Je soupçonne que pour la majorité des lobbyistes, il ne suffit pas seulement d'avoir des amis, car nul n'a assez d'amis.

**M. Jordan :** Quelqu'un a dit que les points de contact changent. Pour revenir un peu en arrière, nous nous concentrons sur un bout de cette transaction, soit l'interaction des lobbyistes avec le gouvernement et la manière dont cela fonctionne.

J'enseigne également les relations gouvernementales à ce que l'on peut considérer l'une des meilleures écoles de commerce au Canada, la Rotman School of Management à Toronto, et je peux vous dire que dans un monde globalisé, l'interaction des entreprises avec le gouvernement est cruciale. C'est un facteur crucial du fonctionnement de notre économie. Historiquement, les entreprises canadiennes n'ont pas eu le même niveau d'interaction. Elles consacraient beaucoup de temps et d'argent à gérer les relations avec les fournisseurs et les clients, mais cela a probablement son origine dans la nature plutôt socialiste du gouvernement canadien, qui intervient beaucoup plus dans la société. Cependant, la mondialisation change cela.

Si vous pensez que les relations gouvernementales ou le lobbying, en tant qu'activité, vont aller décroissant, je peux vous garantir que vous vous trompez. Cette activité va s'amplifier. Vous mettez en place un ensemble de règles qui serviront dorénavant à encadrer une activité en expansion. Il est vital que les entreprises canadiennes soient compétitives à l'échelle mondiale, mais il est aussi vital que le gouvernement canadien soit compétitif à l'échelle mondiale. L'équation comporte deux termes. Cela n'arrivera pas si le gouvernement prend ses décisions dans un vide. Cela n'arrivera pas si les décideurs ne veulent voir

I do not want to minimize that. You are putting in a regulatory framework that will change that dynamic. You do not want to do it lightly.

In terms of the transaction, yes, we deal with government. However, at the back end, what puts food on our table, is that we are dealing with globally competitive companies. If we are not supplying value, they will not pay us. If all we are doing is exploiting our buddies in the locker room, we are not going to be in the business long.

There is a Darwinian aspect to this industry. Someone may be able to exploit their Rolodex for six to eight months, maybe two to five years, but I can tell you that as a profession, this is not an old boys' network in the sense that you will not be able to convince companies to pay you when margins are tight and they are competing globally if you are not providing some value. This profession polices itself to a certain extent.

**The Chairman:** Mr. Murphy, would you like to comment on that?

**Mr. Murphy:** For us, as a broad-based business organization, knowledge is the key issue, but it is knowledge in terms of being able to make a contribution to the substance of the public policy debate. That is where we provide value to our members. It is a member-driven organization. That is what our members expect of us. I hear that daily from them and I talk to our staff about it on a regular basis. The interests that we have to represent are important interests in the dialogue in the country. Doing substantive work on their behalf is significant not only in terms of how we interact with our members but also in terms of a contribution to making good public policy in Canada, which matters very much to the business community.

**Senator Ringuette:** This is very interesting. You have identified two situations that seem to be ongoing and yet are not addressed in Bill C-2. One is with regard to lobbyists, "expert communicators," who one day do communications for the government and the next day lobby the same people for policy. You have also told us that there is an entire segment of lobbyists who have not declared themselves as lobbyists.

How can we address these two situations in this bill?

**Mr. Jordan:** I am not a lawyer, and that is not an apology.

You need to look at a prohibition. As I said, the registrar wrote an interpretive paper in 2001, I believe, on the issue of firewalls, the notion that you can put in place regulations to prohibit people in the same firm from talking to one another. If you can do that, you do not need to have as blunt an instrument in other areas, as you do in this bill. In the interests of consistency, if you want to

personne parce que cela signifie qu'ils vont devoir remplir des formulaires. Je ne veux pas minimiser cette contrainte. Vous mettez en place un cadre réglementaire qui va changer cette dynamique. Il ne s'agit pas de le faire à la légère.

Pour ce qui est de la transaction, oui, nous traitons avec le gouvernement. Cependant, au bout du compte, ce qui met la nourriture sur notre table, c'est que nous traitons avec des sociétés soumises à une concurrence mondiale. Si nous ne leur apportons pas de la valeur, elles ne vont pas nous payer. Si tout ce que nous faisons, c'est exploiter nos copains dans les vestiaires, nous n'allons pas durer longtemps dans cette profession.

Il y a une dimension darwinienne à cette industrie. Quelqu'un pourra peut-être exploiter son carnet d'adresses pendant six à huit mois, peut-être deux à cinq ans, mais je peux vous dire que, comme profession, il ne s'agit pas d'un réseau de vieux copains en ce sens que vous n'allez pas convaincre des sociétés de vous payer, lorsque les marges bénéficiaires sont minces et qu'elles sont en concurrence à l'échelle mondiale, si vous ne leur apportez pas une certaine valeur. Cette profession fait sa propre police dans une certaine mesure.

**Le président :** Monsieur Murphy, souhaiteriez-vous faire un commentaire à ce sujet?

**M. Murphy :** Pour nous, une association d'entreprises à large base, le savoir est la clé, en ce sens que nous devons pouvoir apporter une contribution à la teneur du débat politique. C'est là où nous apportons une valeur à nos membres. Nous sommes une organisation mue par ses membres. C'est ce que nos membres attendent de nous. C'est ce qu'ils me disent chaque jour et j'en parle régulièrement à notre personnel. Les intérêts que nous représentons sont des intérêts importants pour le dialogue national. Le travail de fond que nous faisons pour leur compte détermine non seulement notre interaction avec nos membres mais représente également une contribution à la formulation de bonnes politiques publiques au Canada, ce qui importe beaucoup aux milieux d'affaires.

**Le sénateur Ringuette :** C'est très intéressant. Vous avez mis le doigt sur deux situations qui semblent perdurer et que le projet de loi C-2 néglige. L'une est le cas des lobbyistes, des « communicateurs experts », qui un jour s'occupent des communications pour le gouvernement et qui, le lendemain, font du lobbying politique auprès des mêmes personnes. Vous nous avez dit aussi qu'il existe une pléthore de lobbyistes qui ne sont pas enregistrés comme tels.

Comment peut-on rectifier ces deux situations dans ce projet de loi?

**M. Jordan :** Je ne suis pas avocat et je ne m'excuse pas de ne pas l'être.

Il faut envisager une interdiction. Comme je l'ai dit, le registraire a rédigé un document d'interprétation en 2001, je crois, sur la question du cloisonnage, la notion que l'on peut par règlement interdire aux membres d'une même firme de parler entre eux. Si vous pouvez faire cela, vous n'aurez pas besoin d'un instrument aussi brutal dans d'autres domaines que celui que crée



fix that, prohibit companies from doing both. If you are selling your services to government, you should not be also selling your services to industry. To me, that makes a lot of sense.

With regard to unregistered lobbyists, these people look at the definitions currently in the Lobbyists Registration Act and find some rationale for why that is not what they are doing. That is why I suggested communications with the government decision makers to affect outcomes. Guess what? That is everyone who is talking to government. Then I would look at removing the 20 per cent threshold.

If I am a lawyer and do all kinds of legal things, but 19 per cent of what I do is government relations on behalf of my clients, I do not have to register. I am not caught up in this. I can carry out my business and not be the slightest bit concerned about this new set of rules.

**The Chairman:** That is what Duff Conacher told this committee.

**Mr. Jordan:** Duff and I do not agree on many things, but it follows the same logic. Be consistent with what you are trying to do. Will it be a little cumbersome for people? Yes. However, you will then not have a situation where someone is engaging in activities that we clearly need to regulate but is of the opinion that they are not covered. Believe me, that is the current case.

**Senator Ringuette:** You are saying that the 20 per cent threshold, which is arbitrary, should be removed?

**Mr. Jordan:** Yes.

**Mr. Duguay:** We have not talked about this, but it is an important part of the system. The Lobbyists Registration Act requires the commissioner to collect data, and that person has been so busy collecting information that they do not have time to do much else. You may know that already the time it takes for one of us to register a new client and the time before that appears on the lobby registration monitor publicly is quite long. The new requirements will require a whole new system for that kind of activity.

Our association reported cases to the commissioner over a long period of time. Justice Canada advised the department that under the previous act, in which lobbying was defined as attempting to influence prosecution, it would be almost as difficult as prosecution under the Criminal Code, so they changed the language to "communicating for the purposes," which appears to be better. Now the commissioner advises that he is currently investigating four or five cases. He may have told you that.

**The Chairman:** He said ten.

**Mr. Duguay:** He may have said four or five serious cases.

**The Chairman:** He will report on four cases within the next few weeks.

ce projet de loi. Dans l'intérêt de la cohérence, si vous voulez rectifier cela, interdisez aux cabinets de faire les deux. Si vous vendez vos services au gouvernement, vous ne devriez pas en même temps vendre vos services à l'industrie. À mes yeux, c'est le bon sens même.

En ce qui concerne les lobbyistes non déclarés, ces gens regardent les définitions actuellement contenues dans la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et trouvent des raisons pour dire que ce n'est pas ce qu'ils font. C'est pourquoi j'ai préconisé comme définition : « les communications avec les décideurs gouvernementaux pour obtenir des résultats ». Devinez quoi? Cela couvre tout ceux qui communiquent avec le gouvernement. Ensuite, je supprimerais le seuil de 20 p. 100.

Si je suis avocat et fait toutes sortes de tâches juridiques, mais que 19 p. 100 de ce que je fais consiste en relations gouvernementales pour le compte de mes clients, je n'ai pas besoin de m'enregistrer. Je ne suis pas couvert. Je peux faire mes affaires sans me préoccuper le moins du monde de ce nouvel ensemble de règles.

**Le président :** Duff Conacher a dit la même chose ici.

**M. Jordan :** Duff et moi ne sommes pas d'accord sur grand-chose mais cela découle de la même logique. Poursuivez vos objectifs avec cohérence. Est-ce que ce sera un petit fardeau pour certains? Oui. Cependant, vous n'aurez plus la situation où quelqu'un se livre à des activités qu'il faut clairement réglementer mais s'estime non couvert. Croyez-moi, c'est le cas à l'heure actuelle.

**Le sénateur Ringuette :** Vous dites que le seuil de 20 p. 100, qui est arbitraire, devrait être supprimé?

**M. Jordan :** Oui.

**M. Duguay :** Nous n'avons pas parlé de cela, mais c'est un élément important du système. La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes exige que le commissaire recueille des données, et cette personne est tellement occupée à recueillir des renseignements qu'elle n'a pas le temps de faire grand-chose d'autre. Vous savez sans doute que le délai qui s'écoule entre le moment où nous déclarons un nouveau client et le moment où cela est affiché sur le site est relativement long. Les nouvelles exigences vont exiger la mise en place de tout un nouveau système pour ce genre d'activité.

Notre association a signalé pendant très longtemps des cas au commissaire. Justice Canada a fait savoir au ministère qu'il serait presque aussi difficile d'intenter des poursuites en vertu de l'ancienne loi, qui définissait le lobbying comme la « tentative d'influencer », qu'en vertu du Code criminel, et c'est pourquoi on a modifié la définition pour dire « communiquer aux fins de », ce qui semble mieux. Aujourd'hui, le commissaire fait savoir qu'il fait actuellement enquête sur quatre ou cinq cas. Il vous l'a peut-être dit.

**Le président :** Il a dit dix.

**M. Duguay :** Il a peut-être dit quatre ou cinq cas sérieux.

**Le président :** Il fera rapport sur quatre cas au cours des prochaines semaines.

**Mr. Duguay:** We are looking back to 1997. Our problem is that the wrongdoers are escaping. You have to do something about those who are doing wrong so that the rest of us can get on with our lives. This has been a serious difficulty, and I think you run the risk of more information's not being better information.

**Senator Ringuette:** I agree that the system gets bogged down and becomes inefficient because of a surplus of unnecessary information.

**Mr. Duguay:** Did anyone ask the commissioner how much it would cost for a new structure to do this?

**The Chairman:** Yes. He will be getting \$3.5 million for his current operations, and there is a provision for more. He has done some internal costing for the number of new persons he will need.

**Mr. Duguay:** Could we lay a slight wager about whether that will be enough money?

**Mr. Jordan:** With regard to time, it is easy to talk conceptually, but I will give a specific example of how it can be problematic. In the resource industry in Canada, over the last while you have seen a lot of merger and acquisition activity. Some of these activities potentially trigger regulatory responses and Industry Canada needs to look at them in the context of the Investment Canada Act.

There are things that companies need to do in a hurry if they are to get in the sandbox and play. If it takes three months to register a new client — and senior public office-holders will not meet with a lobbyist unless they are registered in the system — you have a structural problem, because the deal may be done before you can get in and do what you need to do.

**The Chairman:** Does it in fact take three months? Is that a realistic figure?

**Mr. Duguay:** Sometimes it does.

**Mr. Jordan:** Sometimes it takes longer and sometimes it takes less time, but three months is a fair number to use.

There 4,700 to 5,000 registered lobbyists who now register their clients twice a year. We met with a representative of the office and have learned that the process is becoming more robust. They are questioning entries. We used to simply change the name on the top of the sheet and register five people. They are doing their job, or trying to, but they are stretched in terms of resources.

If you are now going to require filings for phone calls and meetings, that will be 300,000 to 400,000 filings a month. Government is running a registry. Think of our experiences with this. I agree with Mr. Duguay. Take the current budget for this office and, if all you want them to do is the paperwork, multiply by 30. If you want them actually to analyze the paper and take action on problems they see, multiply it by 50. I am not

**M. Duguay :** Cela remonte à 1997. Notre problème, c'est que les fraudeurs s'en tirent. Il faut sanctionner ceux qui fraudent afin que tous les autres puissent faire leur travail. Cela a été jusqu'à présent une difficulté sérieuse et il existe le risque qu'un surcroît d'information ne soit pas synonyme d'une meilleure information.

**Le sénateur Ringuette :** Je conviens que le système s'enlise et devient inefficace à cause d'un excès d'information inutile.

**M. Duguay :** Quelqu'un a-t-il demandé au commissaire combien coûterait une nouvelle structure pour faire ce travail?

**Le président :** Oui. Il a dit qu'il touchera 3,5 millions de dollars pour son administration actuelle et qu'un supplément est prévu. Il a effectué à l'interne quelques calculs de coût des effectifs supplémentaires dont il aura besoin.

**M. Duguay :** Voulez-vous parier que cela ne suffira pas?

**M. Jordan :** Pour ce qui est du facteur temps, il est facile de parler d'un point de vue théorique, mais je vais vous donner un exemple précis des problèmes pouvant se poser. Le secteur minier canadien a été marqué ces derniers temps par une forte activité de fusions et d'acquisitions. Certaines de ces dernières sont susceptibles de déclencher des réactions réglementaires et Industrie Canada doit les examiner à la lumière de la Loi sur Investissement Canada.

Les sociétés doivent effectuer un certain nombre de démarches très vite si elles veulent jouer dans le bac à sable. S'il faut trois mois pour enregistrer un nouveau client — et les hauts fonctionnaires de haut rang ne rencontreront pas un lobbyiste si son client n'est pas déclaré — vous avez un problème structurel, car l'affaire pourra être conclue avant que vous puissiez intervenir et faire le nécessaire.

**Le président :** Est-ce qu'il faut compter effectivement trois mois? Est-ce un chiffre réaliste?

**M. Duguay :** C'est parfois le cas.

**M. Jordan :** C'est parfois plus long et parfois plus court, mais trois mois représentent la moyenne.

Il existe aujourd'hui de 4 700 à 5 000 lobbyistes enregistrés qui déclarent aujourd'hui leurs clients deux fois par an. Nous avons rencontré un représentant du commissariat qui nous a dit que le mécanisme allait devenir plus robuste. Ils vérifient les déclarations. Nous avons coutume de simplement changer le nom en haut de la feuille et de déclarer cinq personnes. Le commissariat fait son travail, ou s'y efforce; mais il manque de ressources.

Si vous allez maintenant exiger la déclaration des appels téléphoniques et réunions, cela fera de 300 000 à 400 000 déclarations par mois. Le gouvernement tient un registre. Songez à l'expérience passée. Je suis d'accord avec M. Duguay. Prenez le budget actuel de ce service et si vous ne leur demandez que de traiter la paperasse, multipliez par 30. Si vous voulez en plus que le personnel analyse les déclarations et mène



saying that transparency decisions should be made based on cost. I am only saying to get your cheque book out because this will be expensive.

**Mr. Duguay:** It is not only a matter of bringing on new people. These people have to be trained. You should see some of the questions that came back from my last batch of registrations. The people have not had time to be trained. They do not know the difference between a division of a company and a subsidiary. They are checking the websites of the companies and coming back with questions. Some of the questions have been very robust when we did not do what we should have done in the initial registration. Some of the questions have been —

**The Chairman:** Less than robust?

**Mr. Duguay:** They have been just as robust but less than something else.

**Senator Ringuette:** Thank you very much. This enlightens me on the entire registration and non-registration situation.

You have talked about the protection of commercially sensitive information. I would like you to expand on that. How can this bill be improved in order to protect it?

I agree that we live a global business environment and as Canadians, we want to ensure that our Canadian companies have an edge, if possible. Certainly, we do not want to remove whatever competitive ability they have by providing sensitive information to their competitors.

How can we in Bill C-2 ensure that we do not remove any kind of competitive advantage, or time-sensitive issues, as you just mentioned?

**Mr. Duguay:** Let me give one simple example. I sometimes have been called by companies or individuals who are not residents of Canada who have been caught up with a Canadian taxation matter. We say they should have a lawyer and an accountant. There are also fairness committees at Canada Revenue Agency, and we are better equipped at dealing with the fairness committees because we have more experience. It is less a legal and accounting environment. It is more that a problem is here; how can we resolve it? That information cannot be made public. It is too sensitive to the individuals concerned.

Our suggestion is that section 20 of the Access to Information Act already has provisions for dealing with commercially sensitive information. Perhaps you ought to duplicate those provisions in this bill.

Another way of approaching it would be to say that there is no such thing as commercially sensitive information, but some of it cannot be released today; it can only be released later.

**The Chairman:** That has been suggested in response to the Quebec example. All three of you answered that already.

des enquêtes en cas de problème, multipliez par 50. Je ne dis pas que les décisions de transparence doivent être tributaires du coût, je vous dis simplement de préparer votre chéquier car cela va coûter cher.

**M. Duguay :** Il ne suffit pas simplement d'embaucher du personnel supplémentaire. Ces employés doivent être formés. Vous devriez voir certaines questions que l'on m'a posées après mon dernier lot d'enregistrements. Ces employés n'ont pas eu le temps de suivre une formation. Ils ne savent pas la différence entre une division d'une compagnie et une filiale. Ils vérifient les sites Internet des compagnies et nous reviennent avec des questions. Certaines des questions étaient très robustes lorsque nous n'avions pas fait ce que nous devons dans l'enregistrement initial. Certaines autres questions ont été...

**Le président :** Moins que robustes?

**M. Duguay :** Toutes aussi robustes, mais manquaient d'autre chose.

**Le sénateur Ringuette :** Merci beaucoup. Cela m'éclaire sur toute la situation de l'enregistrement et du non-enregistrement.

Vous avez parlé de la protection des renseignements commercialement sensibles. J'aimerais que vous nous en disiez plus. Comment peut-on améliorer ce projet de loi afin de mieux les protéger?

Je conviens que nous vivons dans une économie mondialisée et qu'il s'agit de faire en sorte que nos sociétés canadiennes soient avantagées, dans la mesure du possible. Il ne s'agit en tout cas pas de les priver de leur compétitivité en communiquant des renseignements sensibles à leurs concurrents.

Comment pouvons-nous veiller dans le projet de loi C-2 à ne pas les priver d'un avantage concurrentiel ou à ne pas les pénaliser par des retards?

**M. Duguay :** Permettez-moi de vous donner un exemple simple. Je reçois parfois un appel de sociétés ou de personnes qui ne sont pas résidentes au Canada et qui se trouvent aux prises avec le fisc canadien. Nous disons qu'elles devraient prendre un avocat et un comptable. Il existe à l'Agence Revenu Canada des comités de l'équité et nous sommes mieux équipés pour traiter avec les comités de l'équité car nous avons davantage d'expérience. Il ne s'agit pas tant d'un litige fiscal et comptable que d'un problème plus général; comment pouvons-nous le régler? Cette information ne peut être rendue publique car de nature trop délicate pour les personnes concernées.

Notre suggestion est la suivante : l'article 20 de la Loi sur l'accès à l'information contient déjà des dispositions protégeant les renseignements commercialement sensibles. Peut-être devriez-vous reproduire ces dispositions dans ce projet de loi.

Une autre solution consisterait à dire qu'il n'existe pas de renseignements commercialement sensibles, mais que certains ne peuvent pas être communiqués dans l'immédiat, seulement a posteriori.

**Le président :** C'est la solution retenue au Québec. Tous les trois vous êtes déjà prononcés en faveur de cela.

**Mr. Duguay:** You may want to look at other jurisdictions, because not everything that is done everywhere else is as simple as it appears.

Quebec has sections about the costs of lobbying. If you look at what was reported last year in terms of cost, lobbyists in Quebec do not get paid very well because their total amount reported is less than it takes to run the lobby registration office. Part of that is because of the way in which they define costs. Costs are not strategy and not meetings; they are only the actual lobbying aspects. You might want to ask Quebec, New Brunswick, the United States and Europe.

I am certainly no expert, but we watch what they do to a degree. I offer the opinion that Canada has done very well and the lobbyists in Canada are proud of what Canada has done. If you are going to do more, then put it to the test: Does it improve transparency, does it improve accountability, or is it just more information for the sake of more information?

**Senator Ringuette:** In regard to the cooling-off period, we have talked extensively about what is reasonable and what is not. We talked this morning about someone from a public service position moving into the lobbying business.

We have not talked about, and this bill does not address, the reverse situation. I am sure that there are many capable, intelligent sector experts in your lobbyist organization who would then have access and would agree to become a public office-holder, coming from the lobbyist side of the equation. How can we address that? If a cooling-off period is fair for one side of the equation, how can we ensure that there is also a cooling-off period on the other side, that it is not a strategy for a lobbyist firm to make sure that they get one of their experts hired within to facilitate lobbying on a specific issue? How can we make sure that there is fairness on both sides of the equation?

**Mr. Jordan:** You get them at the other end. Lobbyists would be reluctant to accept positions that would classify them as senior public office-holders if they then had to respect a cooling-off period at the other end. I cannot imagine a situation where it would be worth their while to spend a year in a minister's office if they had to wait five years to go back to earning a living.

I am not sure that that issue is as open to potential abuse or perception of abuse as the other one.

There will also be many more public servants becoming public office-holders because there is not a talent pool in the general population to staff ministers' offices. I do not know whether anyone has looked at that situation, but you will have to recognize that is coming.

The other thing to keep in mind is that if all you did was the five-year ban, you could go home at night and say, "I think we have done something." However, you are also increasing the disclosure requirements. Even if you did not

**M. Duguay :** Vous voudrez peut-être voir ce qui se fait dans d'autres juridictions, car ce qui se fait ailleurs n'est pas toujours aussi simple qu'il peut sembler.

La loi du Québec contient des dispositions sur le coût du lobbying. Si vous regardez les revenus déclarés l'an dernier, les lobbyistes au Québec ne sont pas très bien payés car le montant total déclaré est inférieur au budget du Bureau d'enregistrement des lobbyistes. C'est dû en partie à la manière dont les coûts sont définis. Ils ne couvrent pas l'élaboration d'une stratégie et pas les réunions, uniquement le lobbying proprement dit. Vous voudrez peut-être voir ce qui se fait au Québec, au Nouveau-Brunswick, aux États-Unis et en Europe.

Je ne suis certes pas expert, mais nous suivons dans une certaine mesure ce que font les autres. Je considère que le Canada est en avance et les lobbyistes canadiens sont fiers de ce que le Canada a fait. Si vous allez en faire plus, appliquez aux nouvelles mesures le test suivant : améliorent-elles la transparence, améliorent-elles la reddition de comptes, ou est-ce simplement un surcroît d'information sans intérêt particulier?

**Le sénateur Ringuette :** Pour ce qui est de la période de restriction, nous avons longuement parlé de ce qui est raisonnable et ne l'est pas. Nous avons parlé du cas d'un fonctionnaire qui devient lobbyiste.

Nous n'avons pas parlé — et le projet de loi est silencieux à cet égard — de la situation inverse. Je suis sûr qu'il existe de nombreux experts capables et intelligents dans le secteur du lobbying qui possèdent un accès et pourraient accepter une charge publique, faisant le trajet inverse. Que faut-il faire dans ce cas? Si une période de restriction est équitable pour les uns, ne faudrait-il pas imposer une période d'interdiction aux autres, afin de prévenir la stratégie d'un cabinet de lobbyistes consistant à placer l'un de ses experts en bonne place pour faciliter son lobbying sur un sujet particulier? Comment peut-on assurer l'équité des deux côtés de l'équation?

**M. Jordan :** Vous les coincez à l'autre bout. Les lobbyistes seront réticents à accepter des postes qui les feront passer dans la catégorie des titulaires de charge publique de haut rang s'ils doivent ensuite respecter une période d'interdiction à l'autre bout. Je ne puis imaginer une situation où il vaudrait leur peine de passer un an dans un cabinet de ministre s'ils devaient ensuite attendre cinq ans avant de retourner gagner leur vie.

Je ne suis pas sûr qu'il y ait là un aussi grand potentiel d'abus ou de perception d'abus que dans l'autre direction.

Il y aura aussi beaucoup plus de fonctionnaires devenant des titulaires de charge publique car il n'y a pas un grand bassin de talents dans la population générale pour doter les cabinets de ministres. Je ne sais pas si quelqu'un a réfléchi à cette situation, mais vous serez confrontés à cette pénurie.

L'autre chose à ne pas perdre de vue c'est que, si la seule mesure était l'interdiction de cinq ans, vous pourriez rentrer chez vous le soir et vous dire « J'ai fait quelque chose de valable ». Cependant, vous augmentez aussi les contraintes déclaratoires.



do the five-year ban, you might very well catch somebody who is abusing their stuff because you are tracking what they do.

You need to look at this situation in a comprehensive way. You are making many changes simultaneously that are pushing in the same direction, but you must keep that comprehensive view in mind.

**Senator Day:** Mr. Duguay's suggestion of hearing from witnesses from other jurisdictions is an interesting one. We have not concentrated on that. We have been thinking more about our system and the federal side. It is funny that I should pick up on that. However, I am mindful of Mr. Jordan's point that we are 10 years ahead of most other jurisdictions. In that case, we may not get much guidance.

My understanding is that the current Lobbyists Registration Act came into force recently. It has recently been amended. Since those amendments, and given there is a five-year automatic parliamentary review built in, can you refresh my memory on what problems have become known to us? What lobbying scandals have we had in Canada that have resulted in a need for this change to legislation that was only recently reviewed and has a built-in review?

**Mr. Jordan:** One of the examples used to justify this step and this shift from oversight to regulation involves companies that were on communications contracts with ministries. There were employees of those companies at cabinet meetings, and those exact companies were turning around and selling their services in the private sector with information that I believe was not available in the general community.

**The Chairman:** Do you have examples of that?

**Mr. Jordan:** Check the public record. You can look at the examples that the Prime Minister cites when he talks about the need for these registrations. They always seem to mention one company. I think that you will not catch them here. You will make registered lobbyists jump a lot of hoops and, as we say, we are prepared to jump them. We will do what you tell us to do.

In our experience on the street, the abuses we see are not being captured by this bill. I am not aware of it but perhaps Mr. Duguay, in his affiliation with the association, is aware of government relations or lobbying scandals over the last little while. I have not been party to those.

**Mr. Duguay:** I have had an ongoing discussion with all of Canada's large newspapers about the use of the word "lobbyist." Whenever they use "lobbyist" I send off a note saying "not lobbyist, not registered." What they mean is "unregistered lobbyist." The public perception is that those two are exactly the same. A piece of proposed legislation such as Bill C-2 responds to a public perception that lobbying is bad, that inappropriate activities are happening and that government has to resolve those issues. We are okay with that, as Mr. Jordan said.

Même si vous n'aviez pas l'interdiction quinquennale, vous pourriez très bien dépister quelqu'un qui n'est pas en règle parce que vous pouvez le suivre à la trace.

Il faut examiner toute cette situation globalement. Vous apportez beaucoup de changements simultanément, qui vont tous dans la même direction, mais il ne faut pas perdre de vue la perspective globale.

**Le sénateur Day :** L'idée de M. Duguay d'inviter des représentants d'autres juridictions est intéressante. Nous ne nous sommes pas concentrés là-dessus. Nous nous sommes limités à notre système et au volet fédéral. L'idée a retenu mon attention. Cependant, s'il est vrai, comme M. Jordan l'a dit, que nous avons dix années d'avance sur la plupart des autres juridictions, elles n'auront peut-être pas grand-chose à nous apprendre.

Je crois savoir que la mouture actuelle de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes est toute récente. La loi a été récemment modifiée. Depuis ces changements, et vu qu'il y a un examen parlementaire automatique après cinq ans, pouvez-vous me rafraîchir la mémoire et me dire quels problèmes sont devenus apparents? Quels scandales de lobbying ont-ils éclaté au Canada qui rendraient nécessaire une refonte de cette législation qui a été remaniée tout récemment et comporte un examen obligatoire?

**M. Jordan :** L'un des exemples utilisés pour justifier cette mesure et ce passage de la surveillance à la réglementation concernait des sociétés qui avaient des contrats de communication avec les ministères. Les employés de ces sociétés participaient à des réunions du cabinet et ces mêmes sociétés se retournaient ensuite et vendaient leurs services au secteur privé, usant de renseignements auxquels tout le monde je crois, ne pouvait pas accéder.

**Le président :** Avez-vous des exemples concrets?

**M. Jordan :** Allez voir dans la presse. Voyez les exemples que le premier ministre cite lorsqu'il parle de la nécessité de ces mesures. Il semblent toujours mentionner une certaine société. Je pense que vous ne les coïncerez pas avec ce projet de loi. Vous obligerez quantité de lobbyistes enregistrés à remplir toutes sortes de formalités et, comme nous le disons, nous sommes prêts à le faire. Nous ferons ce que vous nous direz de faire.

Selon notre expérience de la rue, les abus que l'on voit ne seront pas capturés par ce projet de loi. Je ne suis pas très informé, mais peut-être M. Duguay, en sa qualité de président de l'association, connaît-il des scandales récents dans le domaine des relations gouvernementales ou du lobbying. Je n'en ai pas connaissance.

**M. Duguay :** J'ai une discussion continuelle avec tous les grands journaux du Canada sur l'emploi du terme « lobbyiste ». Chaque fois qu'ils écrivent « lobbyiste », je leur envoie une note disant « pas lobbyiste, pas enregistré ». Ce qu'ils veulent dire c'est « lobbyiste non enregistré ». La perception du public est que les deux sont exactement identiques. Un projet de loi comme le C-2 répond à la perception du public voulant que le lobbying soit pernicieux, que des activités inappropriées ont cours et que le gouvernement cherche à résoudre ces problèmes. Nous voulons



Certainly, it is not for me to tell legislators how legislation should be written, but it seems to me that good legislation states the policies, the principles and the themes, and then leaves room for the regulations to resolve the matter.

One problem that we had with the previous piece of proposed legislation, which took close to three years to be proclaimed, was that it was written like a regulation in that it went into details about how things should be done. Those things would be better left to a commissioner of lobbying who would bring some balance to the issue by a strict two-year rule and other rules relating specifically to the departments of the individuals.

Most of this is because of the public perception and the bad name of these unregistered people. In the case of AdScam, not one person referenced as a lobbyist was registered, to my knowledge.

**Senator Day:** The Lobbyists Registration Act begins unusually by stating that the act is respecting the registration of lobbyists and then says that lobbying is a good thing and should be pursued in an open and democratic society.

Each of you stated that you are supportive of the principles of the proposed legislation on transparency and accountability and a means of keeping the government accountable. We accept those principles as well. We are trying to determine whether this part of Bill C-2 in any way advances those laudable objectives. That is the reason for my question: What is driving an amendment so quickly on the heels of the previous legislation? It is interesting that you are making a point about unregistered lobbyists when the bill speaks to lobbyist registration and says that lobbying is good. As Mr. Jordan points out, it does not tell the reader what lobbying is because there is no definition of lobbying in the bill.

This committee will want to think about that. If the driving force behind this portion of Bill C-2 and the proposed accountability act is the lack of public confidence in lobbyists, then that means there are people and organizations lobbying who are not being caught and are creating a sense of unease amongst the public. We have to try to rein in that perception and convince the public that the amendments in this proposed legislation are achieving the goal.

Perhaps the committee should consider the suggestion of having a definition of lobbying. Mr. Jordan mentioned an American definition that the committee could consider. That might help to capture the intent and create the confidence that the public is seeking.

**Senator Zimmer:** Senator Day raises a good point about the definition of lobbying. When we heard testimony from whistle-blowers last week, Senator Campbell made a good point. He said that "whistle-blower" should be changed to "information patriot." I would suggest, with a little humour but in all sincerity, that what you raise is the connotation of the word and you might want to call yourselves "marketing patriots" rather

bien, comme M. Jordan l'a dit. Il ne m'appartient certes pas de dire aux législateurs comment rédiger les lois, mais il me semble qu'une bonne loi énonce les politiques, les principes et les thèmes, et laisse place ensuite au règlement d'application pour résoudre le problème.

L'un des reproches que nous faisons au texte de loi antérieur, dont la promulgation s'est fait attendre presque trois ans, était qu'il se présentait comme un règlement en ce sens qu'il prescrivait en détail comment les choses devaient être faites. Il vaudrait mieux laisser ce soin au commissaire au lobbying, qui pourrait introduire un peu d'équilibre dans le système avec une interdiction stricte de deux ans et d'autres règles s'appliquant spécifiquement aux ministères dont proviennent les intéressés.

Tout cela est dû presque entièrement à la perception du public et à la mauvaise réputation de ces gens non enregistrés. Dans le cas du scandale des commandites, pas une seule personne présentée comme lobbyiste n'était enregistrée, à ma connaissance.

**Le sénateur Day :** La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes contient un préambule inhabituel disant qu'elle porte sur l'enregistrement des lobbyistes, en ajoutant que le lobbying est une bonne chose et qu'il a sa place dans une société transparente et démocratique.

Chacun d'entre vous a déclaré adhérer aux principes de ce projet de loi sur la transparence et la responsabilisation et être en faveur d'un mécanisme de reddition de comptes. Nous souscrivons également à ces principes. Nous cherchons à déterminer si cette partie du projet de loi C-2 contribue à ces objectifs louables. Voici la raison de ma question : Qu'est-ce qui motive un remaniement aussi vite après l'entrée en vigueur de la loi précédente? Il est intéressant que vous évoquiez les lobbyistes non enregistrés alors que le projet de loi traite de l'enregistrement des lobbyistes et dit que le lobbying est une bonne chose. Comme M. Jordan le souligne, il n'apprend pas au lecteur ce qu'est le lobbying car il n'y a pas de définition du lobbying dans le projet de loi.

Le comité voudra réfléchir à cela. Si la force motrice derrière cette partie du projet de loi C-2, la Loi sur la responsabilité, est la méfiance du public à l'égard des lobbyistes, cela signifie que des personnes et des organisations faisant du lobbying échappent à la loi et sont à l'origine de ce malaise du public. Nous devons chercher à enrayer cette perception et convaincre le public que les modifications contenues dans ce projet de loi vont réaliser l'objectif.

Peut-être le comité devrait-il retenir l'idée d'inscrire une définition du lobbying. M. Jordan a mentionné une définition américaine dont le comité pourrait s'inspirer. Cela pourrait aider à préciser l'intention et asseoir la confiance que le public recherche.

**Le sénateur Zimmer :** La proposition de M. Day, concernant une définition du lobbying, est judicieuse. Lorsque nous avons entendu le témoignage de dénonciateurs ici la semaine dernière, le sénateur Campbell a fait une bonne remarque. Il a dit qu'il fallait remplacer le mot « dénonciateur » par le mot « patriote de l'information ». Je fais valoir, avec une pointe d'humour mais en toute sincérité, que ce que vous mettez en question, c'est la



than “lobbyists” because the latter provides a bad connotation immediately. When you hear the word “whistle-blower,” it goes down that same road. Are there any comments?

**Mr. Jordan:** We like the term “government relations consultant.” It speaks to the same point. People assume that everyone knows what that term means. However, you are making regulations and an enforcement mechanism, and we have not spent the time up front to say exactly what that is.

To introduce a little clarity, if you were to talk to an unregistered lobbyist, you would learn that they think they are doing nothing wrong. This is not a dark science wherein they are operating one step ahead of the law. They are of the view that their work is not an activity that can be registered, and they will have sophisticated arguments about why that is the case. It is not that they are thumbing their nose at the rules, but they think that what they are doing is not captured in the current definitions of lobbying.

**Mr. Duguay:** It is difficult to say whether the name should be changed. I suspect that if you were to change the name, not much else would change. I was a member of Parliament and found at times it was good and at times it was not so good.

The other problem raised by the registrar of lobbyists on a number of occasions is what kind of language to use in legislation that would allow prosecution. They did not use “attempting to influence” because the Justice Canada felt that phrase provided the same strength as the Criminal Code provisions and, therefore, would be too hard to prove. Instead, they used the same language that they use for other professions, which is “communicating for the purpose of.”

If you want a new definition and your objective is to prosecute, then you will have to be guided by lawyers who know their work.

**Senator Day:** My objective is to try to create public confidence in the process.

**Mr. Duguay:** You could truly help us in the area of unregistered lobbyists. These are the people we are talking about, and not our group of registered lobbyists. We register; we comply with the Lobbyists Registration Act; we have a code of ethics, which we discuss with our members regularly; and we have reported people to the registrar.

**Senator Day:** Do we have to change the definition or ask the registrar to investigate these people and tell them they should be registered?

**Mr. Duguay:** The Lobbyists Registration Act gives quite a bit of force to the registrar. There are fines for not registering and all kinds of things they can do. You have to give them the tools to use. I hasten to add that one of the tools might not be to ask them to collect more information about the gang you already know a lot about.

connotation du terme et vous voudrez peut-être vous qualifier de « patriote du marketing » plutôt que de « lobbyiste » car ce dernier mot projette immédiatement une connotation négative. C’est la même chose pour le mot « dénonciateur ». Quelles sont vos réactions?

**M. Jordan :** Nous aimons l’expression « consultant en relations gouvernementales ». On considère pour acquis que tout le monde connaît la signification du terme. Cependant, vous établissez des règlements et un mécanisme de contrôle et personne n’a pris la peine, au départ, de dire exactement de quoi il s’agit.

Pour introduire un peu de clarté, si vous parlez avec un lobbyiste non enregistré, vous apprendrez qu’il estime ne rien faire de mal. Il ne s’agit pas d’une science occulte qui les placerait en marge de la loi. Ils sont d’avis que leur travail n’est pas une activité pouvant être enregistrée et ils feront valoir des arguments sophistiqués pour expliquer pourquoi. Ce n’est pas qu’ils font un pied de nez aux règles, ils pensent simplement que le travail qu’ils font n’est pas couvert par les définitions actuelles du lobbying.

**M. Duguay :** Il est difficile de dire s’il faut changer le nom. Je soupçonne que si vous changez le nom, pratiquement rien du reste ne changera. J’ai été député, et parfois je trouvais que le lobbying était une bonne chose et parfois qu’il en était une mauvaise.

L’autre problème soulevé par le registraire des lobbyistes à plusieurs reprises est de savoir quel libellé dans le texte de la loi autoriserait des poursuites. Ils n’ont pas retenu « tenter d’influencer » parce que Justice Canada estimait que cette expression était du même ordre que les dispositions du Code criminel et que l’infraction serait trop difficile à prouver. Ils ont plutôt retenu la même formule que celle utilisée pour d’autres professions, soit « communiquer dans le but de ».

Si vous voulez une nouvelle définition et que votre objectif est de poursuivre en justice, alors vous devez vous laisser guider par des juristes qui connaissent leur travail.

**Le sénateur Day :** Mon objectif est d’essayer d’asseoir la confiance du public envers le processus.

**M. Duguay :** Vous pourriez véritablement nous aider pour ce qui est des lobbyistes non enregistrés. Ce sont là les gens dont il est question, et non notre groupe de lobbyistes enregistrés. Nous sommes inscrits, nous respectons la Loi sur l’enregistrement des lobbyistes, nous avons un code de déontologie que nous rappelons régulièrement à nos membres et nous avons dénoncé des contrevenants au registraire.

**Le sénateur Day :** Faut-il modifier la définition ou demander au directeur de faire enquête sur ces gens et leur imposer de s’enregistrer?

**M. Duguay :** La Loi sur l’enregistrement des lobbyistes donne pas mal de pouvoirs au directeur. Il peut imposer des amendes pour défaut d’enregistrement et faire toutes sortes d’autres choses. Il suffit de lui donner les outils voulus. Je me hâte d’ajouter que, parmi ces outils, ne devrait pas figurer la collecte d’un surcroît de renseignements sur la bande qu’il connaît déjà très bien.

**Senator Day:** You said that they will have to review 300,000 to 400,000 reports. Over what period of time would that be?

**Mr. Jordan:** I am assuming 10 meetings or calls per week per registered lobbyist. I know people that do much more than that.

**Mr. Duguay:** They sometimes do that in one day.

**Senator Day:** The current registrar said he has three investigators to determine whether someone should be registered. As well, he will require the means to process 300,000 to 400,000 reports. The public-office holders will have to keep records to answer any one of those reports in case the proposed commissioner asks for confirmation.

**Mr. Duguay:** Civil servants have logs and assistants for their work and we have the same. We usually know whom we have met and what we have talked about, just as you usually know whom you have met and what you have talked about. The information is available provided you collect it from everyone, every day, all the time. That is a great deal of information. You might save time in this area if the system identifies only those who are not registered.

**Senator Day:** That is an interesting point.

Switching topics to the contingency fees, these are success fees. Currently, you are required to report those to the registrar. If you take on a client on and you are given a success fee, you put that in your report.

I remember the development of the issue of contingency fees or success fees in the legal profession. They were totally prohibited. As time moved along, it was felt that, as long as there was transparency, as long as people knew what was happening, it was okay. That seems to be the theory up to Bill C-2. Now Bill C-2 says that we are going the other way and do not want any of that. What is your comment on that? Have you found that is an abuse, and is it just as well we say now you cannot use it?

**Mr. Duguay:** We have not made an issue of it because a very quick canvass of our members showed that none of them were doing it anyway. We have matured to the point where people expect to be paid for the service they provide and do not expect it to be a great big boon at the end of the cycle. It is not a big issue with any of our members now.

**Mr. Jordan:** Given the arbitrary nature of whether you are moving a file or not, most people in the industry are against anything that would tie compensation to getting across the finish line. The argument for it, if there is one, would be in the case of non-profits that do not have many resources. That is the argument they use in the legal community as well. I think that the proportion of the costs of engaging government, the

**Le sénateur Day :** Vous dites qu'il lui faudra passer au crible 300 000 à 400 000 déclarations. Ce chiffre s'applique à quelle période?

**M. Jordan :** Je postule dix rencontres ou appels par semaine par lobbyiste enregistré. Je connais des gens qui en font beaucoup plus que cela.

**M. Duguay :** Ils font parfois cela en une seule journée.

**Le sénateur Day :** Le directeur de l'enregistrement actuel dit qu'il a trois enquêteurs pour déterminer si une personne devrait être enregistrée. Il lui faudra en sus les effectifs pour traiter de 300 000 à 400 000 déclarations. Les titulaires de charge publique devront tenir des dossiers pour pouvoir confirmer ou infirmer chacune de ces déclarations au cas où le commissaire le lui demande.

**M. Duguay :** Les fonctionnaires ont des carnets et des adjoints pour faire le travail, tout comme nous. Nous savons habituellement qui nous avons rencontré et de quoi nous avons parlé, tout comme vous savez habituellement qui vous avez rencontré et de quoi vous avez parlé. L'information est disponible, à condition de la consigner invariablement, chaque jour, sans exception. Cela représente une grande masse d'information. Vous pourriez économiser du temps sur ce plan si le système identifie uniquement ceux qui ne sont pas enregistrés.

**Le sénateur Day :** C'est une remarque intéressante.

Pour changer de sujet et parler des honoraires conditionnels, il s'agit là d'honoraires conditionnels à la réussite. Actuellement, vous êtes tenus de les déclarer au directeur de l'enregistrement. Si vous travaillez pour un nouveau client et qu'il vous rémunère avec des honoraires conditionnels, vous l'indiquez dans votre déclaration.

Je me souviens de l'évolution de la question des honoraires conditionnels ou des honoraires en fonction des résultats dans la profession juridique. Ils étaient jadis totalement interdits. Au fil du temps, on a estimé que, du moment qu'il y avait transparence, que ce n'était pas caché, c'était acceptable. Cela semblait être la théorie jusqu'au projet de loi C-2. Maintenant, le projet de loi C-2 part dans l'autre direction et prohibe ces honoraires. Quelle est votre position à ce sujet? Avez-vous connaissance d'abus sur ce plan et admettez aujourd'hui qu'on les interdise?

**M. Duguay :** Nous n'en faisons pas une affaire car un sondage très rapide auprès de nos membres nous a montré qu'aucun d'eux ne les pratique, de toute façon. Il s'est produit une maturation suffisante pour que les gens s'attendent à être payés pour le service qu'ils fournissent et n'escomptent pas rafler la grosse mise à la fin du cycle. Ce n'est un gros enjeu pour aucun de nos membres à l'heure actuelle.

**M. Jordan :** Étant donné que la détermination de la réussite sur un dossier est plutôt arbitraire, la plupart des membres de la profession sont opposés à tout ce qui lierait la rémunération au franchissement de la ligne d'arrivée. L'argument en faveur de cette méthode, s'il en existe, concerne les sociétés sans but lucratif qui ne disposent pas de grandes ressources. C'est également l'argument qu'avancent les avocats. Je pense que la proportion



government relations piece, would make up. In my own view, it is better to ban it than to deal with the exceptions and work it through.

**Senator Day:** What about a very small start-up industry looking for some government assistance to go to the next step?

**Mr. Jordan:** That is why it is useful that the Canadian Chamber of Commerce is here. Many of those groups will use their association as their initial vehicle for government relations. Many of those associations are conducting seminars with their members. I am not sure that is enough of an issue. If you were to ban them, you are probably doing the right thing.

**Mr. Duguay:** If they are that small and the issue is not complex, many of our members are doing it pro bono anyway. It is not that big a deal.

**Senator Day:** I see our time is running down, which disappoints me, but that happens. The definition of senior public office-holder is in clause 67 on page 66 of Bill C-2, which would amend subsection 2(1) of the Lobbyists Registration Act. All the different sections are listed as to who is caught up, including section 2 of the Financial Administration Act. When you go there, that term brings in many others, so you have to jump all over the place to find out who these people are. Then it adds

(c) any individual who occupies a position that has been designated by regulation under paragraph 12(c.1).

Then, in addition to everything that is defined, you go to 12(c.1) and it says that the Prime Minister and his cabinet can name any individual or person or class of positions he wishes. Does it cause you any difficulty that, in something like this, the Prime Minister in council can determine who, including an individual position, is subject to the five-year ban?

**Mr. Jordan:** I guess you could look at the potential for abuse. I do not know the logic behind the drafting, but if the Prime Minister just starts randomly naming people whom he says he sought advice from or got advice from during the transition, that would be an interesting way to cause some of your enemies grief. Who checks to make sure they actually did anything? We always assume the best, but that looked a little loose when I saw it.

To add to your note, you also need to go to the Public Service Employment Act to figure out what a senior public office-holder is, because it references a clause there. It used to be quite simple. Ministers had staff, and then they had what was called exempt staff. Generally, your exempt staff were your senior policy advisor, your director of parliamentary affairs, your director of communications and your chief of staff. The trade-off for being an exempt staffer, which meant you were bound by

que représentent les coûts des contacts avec l'administration, soit l'élément relations gouvernementales, compenserait. À mon avis, il vaut mieux interdire ces honoraires que d'autoriser des exceptions et de devoir faire des contrôles.

**Le sénateur Day :** Qu'en est-il d'une très petite entreprise naissante qui cherche une aide gouvernementale pour se développer?

**M. Jordan :** C'est pourquoi il est utile d'avoir ici la Chambre de Commerce du Canada. Nombre de ces entreprises utiliseront leur association comme véhicule initial des relations gouvernementales. Un grand nombre de ces associations organisent des séminaires pour leurs membres. Je ne suis pas certain que ce soit un enjeu suffisamment important. Si vous interdisez ces honoraires, c'est probablement une bonne chose.

**M. Duguay :** Si les entreprises sont si petites et que le travail à faire n'est pas trop complexe, nombre de nos membres le feront à titre gratuit de toute façon. Ce n'est pas une grosse affaire.

**Le sénateur Day :** Je vois que le temps file, à mon grand regret, mais nous n'y pouvons rien. La définition de titulaire de charge publique de haut rang figure à l'article 67, à la page 66 du projet de loi C-2, qui modifie le paragraphe 2(1) de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Vous avez là toute la liste des personnes concernées, notamment celles qui occupent un poste au sens de l'article 2 de la Loi sur la gestion des finances publiques. Lorsque vous vous reportez à cette dernière, ce terme met en jeu quantité d'autres, et vous devez donc sauter d'un endroit à l'autre pour savoir exactement quels sont les postes concernés. Ensuite, on ajoute :

c) toute autre personne qui occupe un poste désigné par règlement pris en vertu de l'alinéa 12c.1).

Ensuite, en sus de toutes les charges déjà définies, lorsqu'on se reporte à l'alinéa 12c.1) on voit que le premier ministre et son cabinet peuvent désigner comme charge publique de haut rang, individuellement ou au titre de son appartenance à une catégorie, tout poste au sein de l'administration publique fédérale qu'il souhaite. Voyez-vous une objection à ce que le premier ministre en conseil puisse décider qui est assujéti à l'interdiction quinquennale et même désigner à cet effet un poste individuel?

**M. Jordan :** On peut toujours imaginer des possibilités d'abus. Je ne connais pas la logique derrière cette disposition, mais si le premier ministre commence à désigner au hasard des gens dont il dit qu'il a reçu des avis pendant la transition, ce serait une façon intéressante pour lui de nuire à ses ennemis. Qui vérifie que ces personnes ont bien fait quelque chose? Nous attribuons toujours les meilleurs intentions, mais cela m'a paru un peu louche lorsque je l'ai vu.

Pour compléter ce que vous disiez, il faut aussi se reporter à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique pour savoir ce qu'est un titulaire de charge publique de haut rang, car là aussi il y a une définition. Jadis, c'était très simple. Les ministres avaient du personnel, et à côté ils avaient ce que l'on appelait le personnel exonéré. Généralement, ces collaborateurs étaient le conseiller politique principal, le directeur des affaires parlementaires, le directeur des communications et le chef de cabinet. L'intérêt

post-employment code, was that you had bumping rights into the civil service when the house of cards came crumbling down. You also changed that. You are looking at removing that. That is a whole separate debate. However, the balance is being changed here simultaneously in many different areas. I am not sure why they could not go back to a much simpler classification of who is covered by this and who is not. That confusion is what is used to justify the activities of people who think they do not need to register — “I do not talk to senior public office-holders. I talk to public office-holders and reporting office-holders, but according to that, it only applies to seniors.”

**Senator Day:** Reporting office-holders is in another act.

**Mr. Jordan:** That is right. The confusion around that point is not helpful on the street. The point I was making in the article I wrote and that the senator used as an example was that anything you could do to simplify it would go a long way to sorting out who is on the right side and who is on the wrong side of this.

**Senator Day:** Yesterday we debated what should be done by regulation, by Order-in-Council, by the Prime Minister, by Governor-in-Council, and what should be done by the commissioner who is working in this area all the time and sees where the abuses and problems are. That is an important debate that we as a committee have to consider.

**Mr. Duguay:** We have focussed far less on the list of contacts than we have on commercially sensitive information. Adding people to the list of whom I have to report does not help me much if I have to report commercially sensitive information.

**Senator Day:** I got your point on that. It is critically important, especially when we do not know now what you will be required to report. We are passing legislation that is a pig in a poke here. We do not know what it will be, but it could impact very seriously on you and your clients.

**Mr. Duguay:** And on the chamber.

**Senator Day:** I was speaking collectively.

**Senator Campbell:** We are focusing on the lobbyist meeting with people in government.

What happens to the lobbyist who goes into government and then gets appointed to a position that is directly related — I will not name names because it has happened. Or what happens if you leave. You are a senior officer in a company and you go into government and are appointed into a ministry directly related to the position you just left. Is that not a difficulty also?

d’être un employé exonéré, ce qui signifiait que vous étiez lié par le code post-mandat, était que vous aviez accès prioritaire à un poste dans la fonction publique lorsque le château de cartes s’écroulait. Vous avez aussi changé cela. Le projet de loi enlève cela. C’est tout un débat distinct. Cependant, on modifie ici l’équilibre simultanément dans toutes sortes de domaines différents. Je comprends mal pourquoi on ne pourrait pas revenir à une classification beaucoup plus simple des personnes couvertes par cela. C’est cette confusion qu’invoquent les personnes qui pensent ne pas être tenues de s’enregistrer — « Je ne parle pas à des titulaires de charge publique de haut rang, je parle à des titulaires de charge publique et à des titulaires de charge publique déclarants, mais d’après ce texte, l’obligation ne s’applique qu’à ceux de haut rang ».

**Le sénateur Day :** Les titulaires de charge publique déclarants sont définis dans une autre loi.

**M. Jordan :** C’est juste. La confusion sur ce plan ne facilite pas du tout les choses dans la rue. Dans l’article que j’ai rédigé et que le sénateur a cité comme exemple, j’écrivais que tout ce que l’on peut faire pour simplifier cela contribuerait largement à mettre en évidence qui se trouve du bon côté et qui se trouve du mauvais côté.

**Le sénateur Day :** Hier, nous avons débattu de la question de savoir ce qu’il convenait de faire par voie de règlement, par décret du gouverneur en conseil, c’est-à-dire du premier ministre, et ce qui devrait être fait par le commissaire, qui travaille dans ce domaine en permanence et voit où se situent les abus et les problèmes. C’est un débat important que nous, le comité, devons prendre en considération.

**M. Duguay :** Nous avons beaucoup moins mis l’accent sur la liste des contacts à déclarer que sur l’information commercialement sensible. Le fait d’allonger la liste des personnes que je dois déclarer ne m’aide pas beaucoup si je dois déclarer en plus des renseignements commercialement sensibles.

**Le sénateur Day :** J’ai bien compris votre position à ce sujet. C’est un point crucial, surtout lorsqu’on ne sait pas ce que vous allez devoir déclarer. Nous adoptons là une loi à l’aveuglette. Nous ne savons pas quel sera le régime, mais il pourrait avoir des répercussions très sérieuses pour vous et vos clients.

**M. Duguay :** Et pour la Chambre de commerce.

**Le sénateur Day :** Je parlais de vous au sens collectif.

**Le sénateur Campbell :** Nous focalisons sur les lobbyistes qui rencontrent des responsables du gouvernement.

Que se passe-t-il dans le cas du lobbyiste qui entre dans la fonction publique et se voit nommé à un poste directement lié — je ne vais pas nommer de noms, mais c’est arrivé. Ou bien que se passe-t-il lorsque vous partez. Vous êtes un dirigeant d’une société et vous entrez dans la fonction publique et êtes nommé à un ministère directement en rapport avec le poste que vous venez juste de quitter. N’y a-t-il pas là aussi une difficulté?



**Mr. Jordan:** I certainly think it could be. The commissioner of lobbying would have a record of public office-holders, their backgrounds and bios, and that would need to be tracked through activity or somebody complaining.

**Senator Campbell:** I am in that position, and I am not a lobbyist. I am a minister. Where is it here that I have to report to whom I speak? You have to report if you speak to me, but I do not have to report to anybody the people to whom I speak. I support this bill, but this wall is going up here, and it is all going this way. On the other side of the wall are the people you are talking to, and there is no compunction on their part.

**Mr. Duguay:** Senator, you will not resolve every single problem that ever surfaces with this bill.

**Senator Campbell:** That is why we are senators, is it not?

**Mr. Duguay:** I have been on your side of the fence. I have been a chief of staff and a member of Parliament. People have called me with dumb ideas, and I did not think it required an act to tell them the idea was dumb and we would not talk about it.

**Senator Campbell:** We are not talking about dumb ideas. We are talking about an act that deals with a perception. The perception is that lobbyists are bad people and that the act of lobbying, although in other areas spelled out as a noble and just cause, is referred to in the press in negative terms. There should not be a double standard. If you have been a lobbyist or a senior executive, I have no problem with you going into government. I have a problem with you becoming a minister in an area in which you were previously either a lobbyist or employed in a senior position. What is good for the goose should be good for the gander.

**Mr. Murphy:** I understand your point, but I have the opposite view. It is important to think about various contributions that can be made. I made the point earlier about getting the right kind of people into public policy roles. I think this has been one of the failings of the system. I will use the Interchange Canada program as one example. The idea of that program was to bring a number of good people from the private sector into public service and vice versa. Over the years we did well from business into government. Many senior business representatives have had good experiences in the public sector. We have not done well with moving people the other way.

We think part of the answer is to encourage people to enter government and make a contribution at any level, ministerial or otherwise. We need to get good people in government to ensure that we are not doing anything that will discourage people from getting into the system, through legislation or otherwise, which is the point we made with respect to the five-year problem.

**M. Jordan :** C'est très possible. Le commissaire au lobbying a un registre des titulaires de charge publique, avec leurs antécédents et des biographies et ce genre de chose sera dépisté au moyen des déclarations d'activités ou des plaintes déposées.

**Le sénateur Campbell :** J'occupe un certain poste et je ne suis pas lobbyiste. Disons que je sois ministre. Où est-il écrit que je doive déclarer les personnes avec qui je communique? Vous devez me déclarer si vous communiquez avec moi, mais moi je ne dois déclarer à personne les noms des gens avec qui je communique. Je suis en faveur de ce projet de loi, mais je vois ériger ce mur qui va dans une seule direction. De l'autre côté du mur sont les gens avec lesquels vous communiquez, et il n'y a aucune obligation de leur part.

**M. Duguay :** Sénateur, vous n'allez pas résoudre chaque petit problème que peut poser ce projet de loi.

**Le sénateur Campbell :** Mais c'est notre rôle de sénateur, n'est-ce pas?

**M. Duguay :** J'ai été de votre côté de la barrière. J'ai été chef de cabinet et député. Des gens m'appelaient avec des idées stupides, et je ne pensais pas qu'il me fallait une loi pour leur dire que l'idée était stupide et que je ne voulais pas en parler.

**Le sénateur Campbell :** Nous ne parlons pas d'idées stupides. Nous parlons d'une loi qui s'attaque à une perception. Cette perception est que les lobbyistes sont malfaisants et que le lobbying, bien que loué ailleurs comme une activité noble et juste, est présenté par la presse de manière négative. Il ne devrait pas y avoir deux poids deux mesures. Si vous avez été lobbyiste ou cadre supérieur, je n'ai pas d'objection à ce que vous entriez dans la fonction publique. Mais j'ai une objection à ce que vous deveniez ministre responsable d'un domaine dans lequel vous faisiez auparavant du lobbying ou occupiez un poste de cadre supérieur. Ce qui vaut pour l'oie vaut pour le jar.

**M. Murphy :** Je comprends votre position mais je suis d'avis contraire. Il importe de réfléchir aux diverses contributions qui peuvent être apportées. J'ai dit tout à l'heure qu'il importait de placer les bonnes personnes dans les rôles de décideurs de la politique publique. Je pense que c'est l'une des défaillances du système. J'utilise le programme Échanges Canada comme exemple. L'idée de ce programme était d'importer un certain nombre de gens de talent du secteur privé dans le secteur public et inversement. Au fil des ans, le mouvement dans le sens fonction publique entreprise a bien marché. De nombreux représentants des entreprises ont accumulé de bonnes expériences dans le secteur public. Mais cela a été beaucoup moins un succès dans l'autre direction.

Nous pensons que la solution consiste à encourager les gens à entrer dans l'administration publique et à apporter une contribution à n'importe quel niveau, ministériel ou autre. Nous avons besoin de gens de talent dans le secteur public et il ne faut surtout rien faire qui va décourager les gens d'entrer dans le système, par une loi ou autrement, comme le ferait justement, disions-nous, l'interdiction de cinq ans.

**Mr. Jordan:** Every system has good points and bad points. The Americans seem to move people from industry in and out of policy positions very quickly. Government and business need to be much more connected now. The government cannot act independently of what is happening in other jurisdictions. There are all kinds of pressures on business to compete globally. If you accept that, we can look at how to do it.

People approach government, either as individuals, companies or through lobbyists, for one of three reasons. The first has to do with policy. They do not like the rules and want you to adopt new ones or they say the government is not following the rules. The second reason is procurement; they want to sell the government something. The government buys over \$13 billion a year in goods and services. The third reason is that they want grants or contributions.

The potential for abuse is probably not at the policy end. If you move people in and out of government and want them, because of their experience in business, to help make better policy, I think you can sleep at night without worrying about someone running off with buckets of cash, because that will not happen. However, if someone from a business moves into a position where they have control over either procurement or grants and contributions that could be directed to that area, there is a red flag. In the interests of perception, surely something needs to be done to at least let people know that you recognize there is potential for abuse.

**Mr. Duguay:** It took me some time to understand the example Senator Campbell referred to, but I now have it. When you are elected to Parliament, you are elected by a group of people in a community, and that community is responsible for your behaviour as a member of Parliament and the Prime Minister is responsible for how the cabinet behaves. That principle is far different from lobbyists.

At one time, to be the Solicitor General you had to be a lawyer. I do not know if that is still the case. A particular unique background was essential to fulfilling that cabinet position. I do not think that being a lobbyist should make you more appropriate or less appropriate for cabinet. It is a job you used to do.

The next principle is that it is incumbent on people in public life — members of Parliament and cabinet ministers — to behave appropriately. I have answered that question before about the person to whom you referred. His previous profession was no different than any other profession.

**Senator Campbell:** I am not referring to one person. I know at least three off the top of my head from all parties.

**Mr. Duguay:** I accept that. I may be referring to one of the three I also know. The point is the same. What people did before they entered public life should neither qualify nor disqualify them from any position in cabinet.

**M. Jordan :** Chaque système a ses avantages et ses inconvénients. Les Américains semblent faire alterner les gens rapidement entre des postes de responsabilité dans le secteur privé et le secteur public. Les pouvoirs publics et les entreprises doivent être beaucoup plus étroitement connectés aujourd'hui. Le gouvernement ne peut agir indépendamment de ce qui se passe dans les autres pays. La concurrence est devenue mondiale. Si vous admettez cela, on peut chercher les moyens à utiliser.

Les gens s'adressent au gouvernement, en tant que particuliers, sociétés ou par l'intermédiaire de lobbyistes, pour l'une de trois raisons. La première concerne la politique suivie. Ils n'aiment pas les règles et vous demandent d'en adopter de nouvelles ou disent que le gouvernement ne respecte pas les règles. La deuxième raison, c'est l'acquisition; ils veulent vendre quelque chose au gouvernement. Le gouvernement achète pour plus de 13 milliards de dollars par an de biens et de services. La troisième raison est qu'ils recherchent des subventions ou contributions.

Les risques d'abus ne se situent probablement pas au niveau des politiques. Si vous avez des gens qui entrent et sortent du service public et que vous souhaitez qu'ils contribuent, grâce à leur expérience du secteur privé, à formuler de meilleures politiques, je pense que vous pouvez dormir la nuit sans craindre qu'ils s'enfuient avec la caisse, car cela n'arrivera pas. Cependant, si un dirigeant d'entreprise prend un poste où il contrôlera soit les acquisitions soit les subventions et contributions octroyées à son secteur, un signal d'alarme s'allume. Du point de vue de la perception du public, il faut à tout le moins poser quelques gestes pour faire savoir au public que vous avez conscience du risque d'abus.

**M. Duguay :** Il m'a fallu quelques temps pour comprendre l'exemple donné par le sénateur Campbell, mais j'ai maintenant saisi. Lorsque vous êtes élu au Parlement, vous êtes élu par un groupe de citoyens d'une collectivité, et cette collectivité est responsable de votre comportement en tant que parlementaire, et le premier ministre est responsable du comportement du Cabinet. Ce principe est très différent de celui qui s'applique aux lobbyistes.

Jadis, le solliciteur général devait être juriste. Je ne sais pas si c'est toujours le cas. Il fallait des antécédents particuliers pour assumer ce portefeuille. Je ne pense pas que le fait d'être lobbyiste vous mette mieux ou moins à même d'occuper un siège au Cabinet. Ce n'est qu'un travail que vous faisiez précédemment.

Le principe suivant est qu'il incombe aux personnalités politiques — les parlementaires et les ministres — de se comporter correctement. J'ai déjà répondu à cette question par rapport à la personne à laquelle vous avez fait allusion. Sa profession antérieure ne se distingue en rien de n'importe quelle autre.

**Le sénateur Campbell :** Je ne faisais pas allusion à une personne en particulier. Trois noms viennent à l'esprit immédiatement, appartenant à différents partis.

**M. Duguay :** Certes. Je songe peut-être à l'une des trois que je connais également. Cela ne change rien à l'argumentation. Ce que les gens faisaient avant d'entrer dans la vie publique ne devrait ni leur ouvrir la porte du Cabinet ni la leur fermer.



**Senator Cowan:** In many instances the easy solution is to have a prohibition, whether forever or for a period of time. In many circumstances, and I am thinking about universities and other activities in which all of us are involved, disclosure is important. When you and I have a conversation, it is important for me to know who you are and where you come from, and for you to know the same information about me. You can evaluate what I tell you, and you may dismiss it as simply special pleading because I happen to be a lawyer, a Liberal or whatever. You judge that.

However, if we have a conversation and you do not know that information about me, you may misinterpret what I say and give it more weight or less weight. In so many situations the easy way out is to impose a prohibition either from taking a job forever or for a period of time. What we really need is to have more disclosure of our backgrounds, our interests and the clients we represent, and then leave it up to the people with whom we meet to judge our representation accordingly.

Mr. Jordan's point is a good one about the distinction between the categories of policy development. We want to get the best possible input, regardless where it comes from, in situations where someone moves from one sector to another where they will purchase goods and services, perhaps from somebody by whom they were recently employed.

**Mr. Duguay:** Senator Andreychuk raised the point about the poor people who cannot hire lobbyists and should be heard in public. I am subject to a different pressure. When I represent a client as a professional lobbyist, the person I talk with expects a professional presentation. Imagine the difficulty we would be in if our presentation was poor. It is a different test.

I agree that test should often be from the person who is listening. If the presentation is from one of the top companies in Canada with a top lobby firm supported by the best lawyers and accountants and the argument being made is not very good, I think the listener would judge that negatively. If a small not-for-profit corporation from a small rural community makes a presentation, I think the listener would be more receptive to the lack of a printed PowerPoint presentation.

I agree wholeheartedly. You judge the people who present to you all the time. If they do not disclose who they are, we would think that is a bad thing. They should identify themselves, the group of people they represent and the issue they wish to speak about.

**Senator Stratton:** I want to put a fence around this, because we have been all over the lot this morning. We are trying to start a process, as Senator Andreychuk has stated, whereby you achieve a change in culture. That is what this bill is all about. I think everybody agrees with that.

To change a culture, we talk about public perception. We defend ourselves endlessly in that area, rightfully or wrongly, but for the most part rightfully. You look at that and you say, "How do we do that and still respect what you need as

**Le sénateur Cowan :** Souvent, la solution facile est d'avoir une interdiction, permanente ou temporaire. Dans bien des circonstances, et je songe là aux universités et à d'autres activités auxquelles nous prenons tous part, la divulgation est importante. Lorsque vous et moi avons une conversation, il est important pour moi de savoir qui vous êtes et ce qui vous motive, et la même chose vaut pour vous. Vous pouvez ainsi évaluer ce que je vous dis, et vous pouvez rejeter mon propos comme intéressé parce que je suis avocat, ou libéral ou tout ce que vous voudrez. C'est vous le juge.

Cependant, si j'ai une conversation avec vous et que vous ne possédez pas ces renseignements sur moi, vous pourriez mal interpréter ce que je dis et lui accorder plus ou moins de poids. Aussi, bien souvent, la solution facile est d'interdire d'occuper un certain poste, à tout jamais ou pendant une période donnée. Ce qu'il faut plutôt, c'est une meilleure divulgation de nos antécédents, de nos intérêts et des clients que nous représentons, et de s'en remettre ensuite à nos interlocuteurs pour qu'ils forment un jugement sur ce que nous disons en connaissance de cause.

La distinction établie par M. Jordan entre les catégories de formulation de politiques est judicieuse. Il s'agit d'obtenir les meilleurs avis possibles, d'où qu'ils viennent, dans les situations où quelqu'un passe d'un secteur à l'autre et va acheter des biens et des services, peut-être à quelqu'un qui les employait récemment.

**M. Duguay :** Le sénateur Andreychuk a évoqué les pauvres qui n'ont pas les moyens d'embaucher des lobbyistes et devraient être écoutés en public. Je suis soumis à une pression différente. Lorsque je représente un client comme lobbyiste professionnel, mon interlocuteur s'attend à une présentation professionnelle. Nous serions dans de beaux draps si notre présentation était mauvaise. C'est un examen différent.

Je conviens que l'examineur est la personne qui écoute. Si la présentation est faite par l'une des plus grandes sociétés canadiennes, flanquée d'un cabinet de lobbying qui dispose des meilleures avocats et comptables, et que l'argumentation présentée n'est pas très bonne, je pense que l'interlocuteur réagira négativement. Si, en revanche, une petite association sans but lucratif d'une petite localité rurale fait une présentation, je pense que l'interlocuteur sera plus tolérant en l'absence d'un document PowerPoint.

Je suis pleinement d'accord. Vous jugez sans cesse les gens qui interviennent auprès de vous. S'ils ne vous disent pas qui ils sont, nous considérons cela comme une mauvaise chose. Ils devraient s'identifier, indiquer qui ils représentent et de quel sujet ils veulent parler.

**Le sénateur Stratton :** J'essaie de centrer un peu la discussion car nous sautons d'un sujet à l'autre ce matin. Nous cherchons à enclencher un processus, comme le sénateur Andreychuk l'a dit, débouchant sur un changement de mentalité. C'est ce que vise ce projet de loi. Je pense que tout le monde est d'accord là-dessus.

Un changement de mentalité met en jeu la perception du public. Nous nous défendons sans cesse sur ce point, à tort ou à raison, mais la plupart du temps à raison. Vous considérez le problème et vous vous demandez : « Comment faire cela tout en

the registrar of lobbyists?" I will use registered lobbyists. I look at the issue of the information you supply. I agree with you that it is commercially sensitive and should not be subject to the provisions of the Access to Information Act.

In essence, the bill tries to establish a paper trail. That paper trail is the essence of what we are doing, so that if something goes wrong there will be a trail to determine how and why it went wrong. That fundamental principle is what we are doing here.

Accepting that, how does this committee, with your help, accomplish that? That is the second principle.

If that is the case, let us go to the third step: how to decide who should and should not be under the provisions of this act. As Senator Joyal has stated, there should be clear definitions. Who decides that? In essence, that is our role. Like you, I do not agree that a chauffeur or somebody filing in a minister's office should be caught under this provision. We all agree with that. Nor should a one-term MP be caught under this provision. If an MP serves for one term and is then out of office, the MP has to earn a living. That is important to remember. A one-term MP has no real influence on how government operates, so that MP should not be caught under this. Of course, we should consider MPs and senators.

You then look at the other side of the issue. Someone such as a retired senior civil servant or a retired person who worked for the Department of Defence as an armed forces colonel or whatever, should be caught under this; these people should be defined. That is where we need to wrestle with the definitions of five years and two years.

I have said a lot but I would like your quick reaction because we are out of time.

**Mr. Duguay:** I like the idea in particular of changing the culture. I have watched a number of your hearings some of the House proceedings on television. If you get the public to understand there are lobbyists who follow the rules and behave appropriately, and members of Parliament, cabinet ministers and exempt staff who behave appropriately, then those of us who are in that gang can get on with our business. If you can highlight the other group of people who do not register and who use their friendly networks to do bad things, then you would be helpful.

As I have said, we are in favour of transparency, accountability and all those things that accomplish that in this bill. We ask you from our point of view to protect commercially sensitive information. We did not even ask to ban it. We just said it can be historical.

**Senator Andreychuk:** The point is well taken.

répondant aux besoins du commissaire au lobbying? » Prenons le cas des lobbyistes inscrits et le problème des renseignements qu'ils doivent fournir. Je conviens avec vous que ces derniers sont commercialement sensibles et ne devraient pas être assujettis à la Loi sur l'accès à l'information.

En substance, le projet de loi s'efforce d'établir une trace écrite. C'est le pivot de tout le reste, afin que s'il y a un dérapage quelque part, il y aura une trace permettant de déterminer ce qui a dérapé et pourquoi. C'est le principe fondamental de ce que nous faisons ici.

Cela étant admis, comment le comité, avec votre aide, peut-il accomplir cela? Voilà le deuxième principe.

Si c'est le cas, passons à la troisième étape : Comment décider qui devrait être couvert par les dispositions de cette loi et qui ne le devrait pas? Comme le sénateur Joyal l'a dit, il faudrait des définitions claires. Qui décide cela? En gros, c'est notre rôle. Comme vous, je ne pense pas qu'un chauffeur ou un préposé à l'archivage dans un cabinet ministériel devrait être couvert. Nous sommes tous d'accord là-dessus. Pas plus que ne le devrait être un député qui n'a siégé que pendant une législature. Si un député effectue un mandat et n'est pas réélu, il doit bien pouvoir gagner sa vie. Il ne faut pas le perdre de vue. Un député qui ne siège que pendant un mandat n'a pas de réelle influence sur le fonctionnement du gouvernement, et ce député ne devrait donc pas être couvert. Bien entendu, cela vaut aussi pour les sénateurs.

Ensuite il faut considérer l'autre volet. Un haut fonctionnaire à la retraite ou quelqu'un qui a travaillé au ministère de la Défense avec le rang de colonel ou ce que vous voudrez, devrait être couvert. Il faut définir ces catégories. C'est là où nous devons nous débattre avec les définitions correspondant à cinq ans et deux ans.

J'ai parlé longtemps mais j'aimerais votre réaction rapide car nous allons manquer de temps.

**M. Duguay :** J'aime bien l'idée de changer la culture. J'ai suivi à la télévision plusieurs de vos séances ainsi que celles du comité de la Chambre. Si vous pouvez amener le public à comprendre qu'il y a des lobbyistes qui respectent les règles et se comportent correctement, et des parlementaires, des ministres, et des membres du personnel exonéré qui se comportent correctement, alors ceux d'entre nous qui faisons partie de ce groupe pourrions travailler tranquillement. Si vous pouvez mettre en évidence l'autre groupe, ceux qui ne s'inscrivent pas et qui utilisent leur réseau de copains pour faire des choses illicites, vous contribuerez à régler le problème.

Comme je l'ai dit, nous sommes en faveur de la transparence, de la responsabilisation et de toutes les mesures du projet de loi qui vont en ce sens. Nous vous demandons, selon notre perspective, de protéger l'information commercialement sensible. Nous ne demandons même pas qu'elle reste secrète, nous demandons simplement qu'elle ne soit communiquée que rétropectivement.

**Le sénateur Andreychuk :** Nous avons bien compris.



**Mr. Jordan:** Our discussion today is probably a symptom of the problem. This bill is huge and I have mentioned two things in it. The rest of the bill is good. As I said in my opening remarks, I had to go door-to-door asking people for their vote when they thought I stole their money. This situation is not a good one to be in. A rising tide and a lowering tide affect all vessels equally. There needs to be — and this is not the focus of this committee — some time spent in telling people how well government works. We have a great system of government in this country. We have a professional civil service. The nature of the system focuses on the issues on which we disagree and these issues receive disproportionate attention. People who focus only on headlines and problems can sometimes fall into the trap of assuming that they are indicative of the entire system when they clearly are not. There is political capital to be gained by having these kinds of discussions.

Everybody has a responsibility to ensure that there is balance in discussions. This bill is good politics. I do not deny that for one second. However, people like us have to live with it on a daily basis. As I said, I fully support it.

With regard to the commercially sensitive issue, where the train comes off the rails is when all the information is put on a website. In the Lobbyists Registration Act, that information is publicly accessible. You can put in a system to collect all the detail you want. If the commissioner keeps it, uses it for investigative purposes, checks it or whatever, and it is not accessible through access to information and privacy, ATIP, I do not see any problem with it at all.

**The Chairman:** I want to give Mr. Murphy an opportunity to respond to the question as well.

**Mr. Murphy:** The issue of culture change is important. It is not unique to this particular bill in terms of things that may need to occur inside government.

Culture change presents its own challenges, not only in terms of agreeing that it is the right thing to do but then in understanding that it must be done correctly. That is difficult to do. I will give you one example. We have heard often in the discussions over the months with respect to this bill that some of the concerns we raised should wait until we arrive at the regulations stage and things will work out. That would be an example of a lack of cultural change that we would be very concerned about.

You have the opportunity to take action to improve the bill in the areas that we have identified. You should look at those areas seriously. These are deficiencies. Yes, go ahead and think about the tenets of the bill, proposing a major culture change with respect to transparency and accountability.

**M. Jordan :** Notre discussion d'aujourd'hui est probablement un symptôme du problème. Ce projet de loi est énorme et j'ai mentionné deux éléments seulement. Tout le restant est bon. Comme je l'ai dit dans mes remarques liminaires, j'ai dû faire du porte à porte pour demander aux gens de voter pour moi alors qu'ils pensaient que j'avais volé leur argent. Ce n'est pas une situation agréable. La marée montante et la marée descendante touchent également tous les navires. Il faut — et ce n'est pas là le rôle de ce comité — consacrer du temps pour expliquer aux gens à quel point le gouvernement fonctionne bien. Nous avons dans notre pays un excellent système de gouvernement. Nous avons une fonction publique professionnelle. La nature des choses veut que l'attention se concentre de manière disproportionnée sur les points de friction. Ceux qui ne lisent que les grands titres et ne voient que les problèmes peuvent parfois tomber dans le piège consistant à croire qu'ils sont révélateurs de tout le système, alors que ce n'est clairement pas le cas. Il y a un capital politique à gagner en ayant ce genre de discussion.

Tout le monde a la responsabilité d'assurer un équilibre dans le discours public. Ce projet de loi est de la bonne politique. Je ne le conteste pas une seconde. Cependant, les gens comme nous doivent vivre avec au quotidien. Comme je l'ai dit, j'y souscris pleinement.

En ce qui concerne les renseignements commercialement sensibles, là où le train déraile c'est lorsque toute l'information est affichée sur un site Internet. L'information recueillie en vertu de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes est publiquement accessible. Mettez en place un système recueillant tous les détails que vous voudrez. Si le commissaire les conserve, s'en sert aux fins d'enquête, les vérifie ou tout ce que vous voudrez, mais sans qu'ils soient accessibles par le biais de l'accès à l'information et protection des renseignements personnels, l'AIPRP, je ne vois aucun problème du tout.

**Le président :** Je veux donner l'occasion à M. Murphy de répondre également à la question.

**M. Murphy :** La question du changement culturel est importante. Elle n'est pas propre à ce projet de loi particulier, du point de vue de tout ce qui doit changer à l'intérieur de l'administration.

Le changement culturel comporte ses propres défis, puisqu'il suppose que l'on s'accorde non seulement sur sa nécessité mais aussi sur ses modalités. C'est difficile à faire. Je vais vous donner un exemple. On nous a souvent dit au cours des discussions sur ce projet de loi, ces derniers mois, que certaines de nos objections pouvaient attendre jusqu'au stade du règlement d'application et que tout s'arrangerait alors. Ce serait là un exemple d'une absence de changement culturel qui nous inquiéterait beaucoup.

Vous avez l'occasion d'améliorer le projet de loi dans les domaines que nous avons indiqués. Vous devriez les examiner de près. Ce sont là des déficiences. Oui, allez-y et réfléchissez au principe du projet de loi, à savoir opérer un changement de culture majeur sur le plan de la transparence et de la reddition de

We have already stated that the business community has no problem with that. It is only a question of execution.

From our standpoint, it is a matter of taking the opportunity before you. You can do some good work here.

**Senator Ringuette:** I would like to comment. The group in front of us recommended that we have witnesses tell us what is happening in other jurisdictions. That would be appropriate. It was mentioned that Quebec has a lobbyist act. Because of the nature of your lobbying activity, I suspect a portion of it would be in the international realm because of globalization. It would be appropriate for us to look also at other jurisdictions outside Canada.

**Senator Stratton:** Are you suggesting we travel to Dubai?

**Senator Ringuette:** No. We can probably have some experts come to Ottawa. We do not need to go to Dubai to hear what is happening in Quebec with regard to its legislation, how it works, and whether there are problems with it.

**The Chairman:** Normally, that is not the business for our presenters but it is done by a committee's steering committee.

Am I right that all four of you are registered lobbyists?

**Mr. Murphy:** Yes.

**Ms. Stilborn:** Yes.

**Mr. Duguay:** Yes.

**Mr. Jordan:** Yes.

**The Chairman:** You work in the field and do it on a daily basis.

There have been a number of questions about how old this Lobbyists Registration Act is and when was it amended, et cetera. We in this committee and in other Senate committees have staff from the Library of Parliament who have Ph.D.s, they are experts in various areas, and they prepare many background papers and documents for us.

I would like to take two minutes of this committee's time, particularly for those who are watching and do not have a copy of the Lobbyists Registration Act, to give them the history and the background.

The Lobbyists Registration Act has evolved significantly since 1989, in large part due to a statutory review provision in the legislation that requires periodic parliamentary reviews of the act.

The most recent review was conducted in 2001 by the House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology. In its report, *Transparency in the Information Age: The Lobbyists Registration Act in the 21st Century*, the committee made several recommendations aimed at improving the operation of the act.

comptes. Nous vous avons déjà dit que les milieux d'affaires n'ont aucune objection à cela. C'est simplement une question d'exécution.

Selon notre optique, il s'agit de saisir l'occasion qui se présente à vous. Vous pouvez faire du bon travail ici.

**Le sénateur Ringuette :** J'aimerais intervenir. Le groupe qui comparaît aujourd'hui nous recommande d'inviter des témoins qui puissent nous expliquer ce qui se fait dans d'autres juridictions. Ce serait opportun. Quelqu'un a mentionné que le Québec a une loi sur le lobbying. Vu la nature de votre activité de lobbying, je soupçonne qu'une partie se déroule à l'étranger, étant donné la mondialisation. Il serait approprié que nous examinons également ce qui se fait dans les pays étrangers.

**Le sénateur Stratton :** Proposez-vous que nous allions à Dubai?

**Le sénateur Ringuette :** Non. Nous pouvons probablement faire venir quelques experts à Ottawa. Nous n'avons pas besoin d'aller à Dubai pour nous renseigner sur la législation du Québec, son fonctionnement et les problèmes qui peuvent s'y poser.

**Le président :** Normalement, cela n'est pas l'affaire des témoins mais celle du comité directeur du comité.

Est-il exact que vous êtes tous les quatre des lobbyists inscrits?

**M. Murphy :** Oui.

**Mme Stilborne :** Oui.

**M. Duguay :** Oui.

**M. Jordan :** Oui.

**Le président :** Vous travaillez dans ce domaine quotidiennement.

Il a été question à plusieurs reprises de l'âge de cette Loi sur l'enregistrement des lobbyists et de la date de son dernier remaniement, et cetera. Nous, dans ce comité et dans les autres comités sénatoriaux, bénéficions de l'apport de la Bibliothèque du Parlement dont le personnel est composé d'experts de divers domaines, titulaires de doctorats, qui rédigent quantité de documents d'information pour nous.

J'aimerais prendre deux minutes du temps du comité, particulièrement pour la gouverne de ceux qui nous regardent à la télévision et n'ont pas de copie de la Loi sur l'enregistrement des lobbyists, pour en faire l'historique et en situer le contexte.

La Loi sur l'enregistrement des lobbyists a beaucoup évolué depuis 1989, en raison notamment d'une disposition qui prévoit un examen périodique par le Parlement de ses dispositions et de son application.

L'examen le plus récent a été effectué en 2001 par le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes. Dans son rapport, intitulé *La transparence à l'ère de l'information : la Loi sur l'enregistrement des lobbyists au XXI<sup>e</sup> siècle*, le comité a fait plusieurs recommandations en vue d'améliorer l'application de la loi.



Bill C-15, an act to amend the Lobbyists Registration Act, responded to some of the major recommendations of the industry committee's report. Specifically, it sought to improve investigation and enforcement of the act, to simplify and harmonize the registration requirements for lobbyists, to clarify and improve the language of the act and to give effect to several technical amendments.

Although Bill C-15 received Royal Assent on June 11, 2003, the amendments did not come into force and effect until June 20, 2005 — last year — along with regulations amending the Lobbyists Registration Regulations. The delay was necessary to update the Lobbyists Registration Act regulations as well as the electronic filing system for online registration, which you have already referred to.

Indeed, on June 20, 2005, a new, more user-friendly lobbyist registration system was launched to ensure that Canadians have full and easy access to the information compiled and developed by the Office of the Registrar of Lobbyists. It is worth noting as well, that the delay in coming into force, of Bill C-15, has served to delay the next five-year statutory review of the Lobbyists Registration Act until 2010.

My question is: As registered lobbyists, does this information sound like it fairly represents the history of that statute since 1989?

**Ms. Stilborn:** Yes.

**The Chairman:** Thank you very much.

Honourable senators, we are 25 minutes overtime. I deliberately provided all senators with ample time to ask their questions and we appreciate your answers.

We have before us this morning Simon Rosenblum, a member of the steering committee of Campaign 2000 to end child poverty in Canada. Campaign 2000 is a cross-Canada public education movement to build Canadian awareness and support for the 1989 all-party House of Commons resolution to end child poverty in Canada by the year 2000.

Welcome to the committee. After you make your presentation, senators will pose questions to you and we can enter into a lively exchange. You now have the floor.

**Simon Rosenblum, Member of the Steering Committee, Campaign 2000:** As I look behind me as the room changed its composition, I remember many years ago testifying at hearings of the House of Commons foreign affairs committee, at that time under the chairmanship of Bill Graham. Preceding me was the head of the Canadian Labour Congress, Bob White. As soon as Mr. White finished his presentation, everyone deserted the room to chase him. I find that once again I can clear a room. This time even my colleagues who were to join me on this panel have deserted me.

Le projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, donnait suite à certaines des principales recommandations du comité. Il visait plus précisément à améliorer les enquêtes et l'application de la loi, à simplifier et à harmoniser les exigences d'enregistrement des lobbyistes, à clarifier et à améliorer le libellé de la loi et à rendre exécutoires plusieurs modifications de forme.

Le projet de loi C-15 a reçu la sanction royale le 11 juin 2003, mais il n'est entré en vigueur que le 20 juin 2005, au même moment que le règlement modifiant le Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes. Le délai était nécessaire pour mettre à jour le Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes ainsi que le système de transmission électronique pour l'enregistrement en direct, dont vous avez déjà fait état.

Effectivement, le 20 juin 2005 a été lancé un nouveau système d'enregistrement des lobbyistes, plus convivial, afin que les Canadiens aient pleinement et facilement accès aux renseignements recueillis par le Bureau du directeur des lobbyistes. Il convient de signaler que le report de l'entrée en vigueur du projet de loi C-15 a entraîné le report jusqu'en 2010 du prochain examen quinquennal de la loi.

Ma question est celle-ci : en tant que lobbyistes inscrits, pensez-vous que ces renseignements décrivent fidèlement l'historique de cette loi depuis 1989?

**Mme Stilborne :** Oui.

**Le président :** Merci beaucoup.

Honorables sénateurs, nous avons dépassé l'horaire de 25 minutes. J'ai délibérément accordé à tous les sénateurs tout le temps voulu pour qu'ils posent leurs questions et nous apprécions les réponses données.

Nous recevons ce matin Simon Rosenblum, membre du comité directeur de Campagne 2000 pour mettre fin à la pauvreté au Canada. Campagne 2000 est un mouvement d'éducation publique pancanadien se donnant pour mission de sensibiliser les Canadiens et d'appuyer la résolution visant à mettre fin à la pauvreté au Canada d'ici l'an 2000 adoptée par tous les partis de la Chambre des communes en 1989.

Soyez le bienvenu au comité. Après votre exposé, les sénateurs vous poseront des questions et nous pourrons avoir un échange animé. Vous avez la parole.

**Simon Rosenblum, membre du comité directeur, Campagne 2000 :** En regardant les allers et venues dans la salle derrière moi, je me souviens avoir comparu il y a de nombreuses années devant le Comité des affaires étrangères de la Chambre des communes, alors sous la présidence de Bill Graham. Le président du Congrès canadien du travail, Bob White, m'avait précédé. Dès que M. White s'est levé, la salle s'est vidée car tout le monde courait après lui. Je constate qu'encore une fois je parviens à vider une salle. Cette fois-ci, même les collègues qui devaient se joindre à moi dans ce panel m'ont déserté.

With the time that you have generously provided to me, I would like to provide some context regarding the bill at issue and what I will call small non-profit NGOs.

I have spent my lifetime, more or less, working for small non-profit NGOs in one capacity or another in terms of government as the Chief of Staff to the Finance Minister of Ontario.

When I talk about small non-profit NGOs, I am talking really small. I am talking in terms of the three NGOs that, in my retirement years, I now work with on their steering committees and policy committees: organizations with budgets of \$100,000 to \$200,000 and with staff ranging from half a staff member up to three staff members.

That context is useful, I hope, in that you can imagine that any additional workload for these organizations, when they are already as stretched as they are, is significant. I will not blow smoke and suggest that everything will collapse if they need to do a little more paperwork and reporting; at the same time, I do not want to make it seem insignificant. There are tipping points at which things become unmanageable.

I will talk not only of Campaign 2000, but also of the Campaign Against Child Poverty and the World Federalists of Canada. They all fit into the size category I just mentioned, that type. Only one of them, Campaign 2000, is presently registered.

There is a large grey area in terms of whether an NGO registers or not: how it does its arithmetic to get to that 20 per cent of a person, and whether that counts or not. A lot of discretion is involved. I suggest that the more strenuous the process is, the more that people will opt out on one side of that grey area, depending on how it is policed.

Undoubtedly, the reporting mechanisms that are called for here are not enormous. Some people might even trivialize the mechanisms and say they are minor. However, when the NGO already has an unmanageable workload, keeping files in such a place that they know everyone that they have talked to and what meetings they have had — they have everything in that file case and they submit the information once a month, quarterly, or whatever the situation may be — is not something to dump casually on these organizations.

I do not mean to suggest that all other NGOs do not perform terribly important work, but I draw to your attention the public policy contribution of the three organizations that I have familiarity with.

When we deal with child poverty, people do not beat down the doors to send cheques. Poor people do not have the monies to contribute to organizations such as the Campaign Against Child Poverty or Campaign 2000. These people exist on a fragile basis.

Mettant à profit le temps que vous m'avez si généreusement accordé, j'aimerais situer un peu le projet de loi dont vous êtes saisi dans le contexte de ce que j'appelle les petites ONG sans but lucratif.

J'ai passé toute ma vie, peu ou prou, à travailler pour les petites ONG sans but lucratif à un titre ou à un autre, notamment comme chef de cabinet du ministre des Finances de l'Ontario.

Lorsque je dis petites ONG sans but lucratif, j'entends des organisations réellement petites. Je songe là aux trois ONG auxquelles je consacre mes années de retraite, siégeant à leur comité directeur et comité d'orientation : des organisations dont le budget se situe entre 100 000 \$ et 200 000 \$ et ayant un personnel allant d'un employé à temps partiel jusqu'à trois employés.

Ce contexte est utile, je l'espère, en ce sens que vous pouvez imaginer que toute charge de travail additionnelle imposée à ces organisations, qui ont déjà du mal à faire face, représente un fardeau considérable. Je ne veux pas exagérer et prétendre que tout va s'effondrer si elles ont un peu plus de contraintes paperassières et de déclarations à fournir; néanmoins, je ne veux pas non plus minimiser les inconvénients. Il existe des points de rupture au-delà desquels les choses deviennent ingérables.

Je parlerai non seulement de Campagne 2000, mais aussi de Campaign Against Child Poverty et du Mouvement canadien pour une fédération mondiale. Toutes correspondent à la catégorie de taille que je viens de mentionner. Une seule, Campagne 2000, est actuellement inscrite au registre.

Il existe une vaste zone grise sur le plan de l'enregistrement ou absence d'enregistrement d'une ONG : tout dépend de la manière dont le seuil de 20 p. 100 du temps d'une personne est calculé. Il y a là une grande marge de manœuvre. Je fais valoir que plus le processus sera encombrant, et plus les ONG vont choisir de se défilier d'un côté de la zone grise, selon la rigueur des contrôles effectués.

Certes, les mécanismes de déclaration prévus ici ne sont pas un fardeau énorme. Certains pourraient même les trivialiser et dire que les contraintes sont mineures. Cependant, lorsque l'ONG est déjà confrontée à une charge de travail ingérable, tenir des dossiers pour consigner chaque personne contactée et chaque réunion tenue — réunir tous ces documents dans un dossier et le transmettre une fois par mois ou par trimestre, selon le cas — ce n'est pas là un fardeau que l'on peut imposer à la légère à ces organisations.

Je ne veux pas donner à entendre que toutes les autres ONG ne font pas un travail terriblement important, mais j'attire votre attention sur la contribution à la politique publique des trois organisations dont je suis familier.

Dans la lutte contre la pauvreté des enfants, les gens ne se précipitent pas pour envoyer des chèques. Les pauvres n'ont pas les moyens de contribuer à des organisations comme Campaign Against Child Poverty ou Campagne 2000. Ces gens vivent sur la corde raide.



Yet, when we think of the purpose that they serve as the primary advocates of over 1 million kids who are in poverty in this country, and when we contextualize that — there are always measurement issues, whether it is one out of six or seven kids and we can do our methodological comparison — no matter what the point of comparison is, we end up looking bad compared to other market democracies such as the OECD countries. Western Europe has one-half the child poverty that Canada has; Nordic countries have one-third of what we have.

There is a desperate need for organizations such as ours to do grassroots organization, moulding public opinion — or influencing it, at least, to some degree — trying to create a climate where people understand better the urgency of the issue. Obviously, there is some lobbying, although not necessarily in the more traditional vein of what people think lobbying is, but maintaining relationships with politicians so they have the most up-to-date information, appearing before committees and so on.

I point to the other organization that I play a large role in — the World Federalists of Canada. We are in a unique situation. Not too many years ago, Canada became a major player in creating the International Criminal Court. That idea did not come out of thin air. It came from the World Federalists — not just the Canadian section but our international section. We were large enough to influence a policy there, and it shows that even a small organization can play a significant role. Canada adopted this notion of a responsibility to protect in egregious situations, whether it is genocide, ethnic cleansing or other massive crimes against humanity. Again, this notion of humanitarian intervention did not come from thin air. It came from non-governmental organizations such as ourselves, who pushed it for a long time.

A major public policy contribution is made even by very small organizations who work in a niche environment. These organizations are highly professional; they are state of the art in terms of their knowledge base and their capabilities. I mentioned the World Federalists. When I think of people who have left cabinet positions and come to chair our organizations — whether it be Flora MacDonald, Warren Allmand recently or Allan Blakeney before that — we are not dealing with crackpot organizations who can open up an office.

I would hope you agree with two things. First, you do not want to create certain barriers unintentionally, where it is more difficult for them to speak to government, to try to influence it, to make sure everyone is working off the same song book as regards the data. Second, you do not want to complicate their lives unduly.

We all understand why this bill is here. Largely speaking, it is something that pertains to the for-profit sector and commercial transactions. In the House of Commons, others suggested and

Pourtant, lorsqu'on songe à l'utilité de ces organisations comme premier défenseur de plus d'un million d'enfants vivant dans la pauvreté dans notre pays, et lorsqu'on contextualise cela — il y a toujours des difficultés de mesure, on peut discuter de savoir si c'est un enfant sur six ou sept et l'on peut comparer les méthodes statistiques — mais quel que soit le point de comparaison retenu, nous offrons un triste tableau comparé à d'autres économies de marché démocratiques telles que les pays de l'OCDE. En Europe occidentale, le taux de pauvreté juvénile est la moitié de celui du Canada; dans les pays scandinaves, c'est un tiers.

Le pays a désespérément besoin d'organisations comme les nôtres pour faire un travail d'organisation à la base, façonner l'opinion publique — ou l'influencer dans une certaine mesure, à tout le moins — établir un climat tel que le public comprenne mieux l'urgence du problème. De toute évidence, cela suppose un travail de lobbying, bien que pas nécessairement au sens où ce terme est généralement compris, mais en tout cas le maintien de relations avec des politiciens afin de leur fournir l'information la plus actuelle, la comparution devant des comités, et cetera.

Je signale l'autre organisation dans laquelle je joue un rôle important — le Mouvement canadien pour une fédération mondiale. Nous sommes dans une situation singulière. Il n'y a pas si longtemps, le Canada a été un acteur de premier plan dans la création de la Cour pénale internationale. Cette idée n'a pas surgi de nulle part. Elle venait du Mouvement pour une fédération mondiale — pas seulement la section canadienne mais aussi notre section internationale. Nous avons une envergure suffisante pour influencer la politique à cet égard et cela prouve que même une petite organisation peut jouer un rôle considérable. Le Canada a fait sienne cette notion d'une responsabilité de protéger les victimes d'agissements indignes, qu'il s'agisse de génocide, d'épuration ethnique ou d'autres crimes massifs contre l'humanité. Encore une fois, cette notion d'intervention humanitaire n'est pas venue de nulle part. Elle venait d'organisations non gouvernementales comme nous, qui ont mené campagne pour cela pendant longtemps.

Même de très petites organisations travaillant dans un petit créneau apportent une contribution majeure à la politique publique. Ces organisations sont hautement professionnelles : leurs connaissances et leurs capacités sont à la pointe de l'art. J'ai mentionné le Mouvement pour une fédération mondiale. Lorsque je songe aux anciens ministres qui viennent présider nos organisations — qu'il s'agisse de Flora MacDonald, de Warren Allmand récemment ou d'Allan Blakeney avant lui — il ne s'agit pas là d'esprits dérangés qui décident d'ouvrir un bureau.

J'espère que vous admettrez deux choses. Premièrement, il ne faut pas ériger fortuitement des barrières tel qu'il soit plus difficile à ces organisations de s'adresser au gouvernement, d'essayer de l'influencer, de veiller à ce que tout le monde travaille sur la base des mêmes chiffres. Deuxièmement, il s'agit de ne pas leur compliquer indûment la vie.

Nous comprenons tous la raison d'être de ce projet de loi. Dans l'ensemble, il s'adresse au secteur à but lucratif et aux transactions commerciales. À la Chambre des communes, d'aucuns ont

asked for consideration to take non-profit organizations out of the bill. It is apples and oranges. There is little to be served by lumping them together in this fashion.

I do not go so far as to say that is absolutely necessary to take them out. I conclude by appealing to you to use your good influence and powers to make life as easy for us as possible.

**Senator Campbell:** My first question is, are you registered?

**Mr. Rosenblum:** The primary organization I represent is registered; that is Campaign 2000. The other two are not.

**Senator Campbell:** Are you registered as a lobbyist?

**Mr. Rosenblum:** It will not be difficult for anyone to catch me up on details here. No one person is registered as a lobbyist. The organization is registered; if there is a name attached, I guess it would be that of the executive director.

The amount of contact with government is not enormous. However, at times, when the government considers certain bills or options in a budget, there is a rush. There are periods of time when the organization tries to meet with as many MPs as possible. When it is manageable and doable at the other end, the organization talks to deputies and associate deputies, as the case may be. It ebbs and flows.

**Senator Campbell:** Are you familiar with Bill C-2?

**Mr. Rosenblum:** I have read the sections that pertain to us. The reporting issues are the only issues I am talking about. Filing these reports and keeping the records needed to file those reports can be burdensome.

One thing you do not want is the unintended consequence of having people who would otherwise register — those who are right on that cusp of that grey area — not register because it has become a nuisance. I do not know if public policy would be served there.

**Senator Campbell:** Are you aware that if less than 20 per cent of one individual's time is spent lobbying, there are no requirements for filing?

**Mr. Rosenblum:** I have read that and I tried to get an interpretation of it. We received a call about this several days ago; my knowledge base regarding this provision goes back only three days.

When we talk about 20 per cent of one person's time, let us say you had three staff and they all put in 7 per cent, now you are at 21 per cent. On that basis, for that limited intervention vis-à-vis government and with nothing to sell per se, everything is on the public record.

We do not need to add the onus of reporting to an already backbreaking workload. When I say "we," I mean the public.

préconisé de retrancher entièrement du projet de loi les organisations sans but lucratif. Ce sont des pommes et des oranges. On gagne peu à les mettre dans le même panier.

Je n'irai pas jusqu'à dire qu'il est absolument indispensable de les retrancher. Je conclus en vous appelant à user de votre influence et de vos pouvoirs pour nous faciliter la vie autant que possible.

**Le sénateur Campbell :** Ma première question est de savoir si vous êtes inscrit au registre?

**M. Rosenblum :** L'organisation principale que je représente, soit Campagne 2000, l'est. Les deux autres ne le sont pas.

**Le sénateur Campbell :** Vous-même, êtes-vous enregistré comme lobbyiste?

**M. Rosenblum :** Je ne suis pas au fait de tous les détails et je peux me tromper. Nul n'est inscrit comme lobbyiste. L'organisation est inscrite; si un nom est donné, je suppose que c'est celui du directeur général.

Le nombre des contacts avec le gouvernement n'est pas énorme. Cependant, à l'occasion, lorsque le gouvernement travaille sur certains projets de loi ou options budgétaires, tout se bouscule. À certaines périodes, l'organisation cherche à rencontrer autant de députés que possible. Lorsque c'est gérable et faisable à l'autre bout, l'organisation communique avec les sous-ministres et sous-ministres adjoints, selon le cas. C'est très variable.

**Le sénateur Campbell :** Connaissez-vous bien le projet de loi C-2?

**M. Rosenblum :** J'ai lu les articles qui nous concernent. Je traite ici uniquement des contraintes déclaratoires. La production de ces déclarations et la tenue des dossiers requis pour cela peut être un fardeau.

Une chose à éviter, comme conséquence non intentionnelle, c'est que les gens qui s'inscriraient autrement — ceux qui sont juste à la lisière de cette zone grise — décident de ne pas le faire parce que c'est devenu fastidieux. Je ne sais pas si cela serait dans l'intérêt public.

**Le sénateur Campbell :** Savez-vous que si moins de 20 p. 100 du temps d'une personne est consacré au lobbying, elle n'est pas obligée de déclarer?

**M. Rosenblum :** J'ai lu cela et j'ai essayé d'obtenir une interprétation de la règle. Nous avons reçu un appel à ce sujet il y a quelques jours; ma base de connaissances concernant cette disposition ne remonte qu'à trois jours.

Lorsqu'on parle de 20 p. 100 du temps d'une personne, supposons que vous ayez trois employés qui, chacun, consacrent 7 p. 100, et vous êtes rendu à 21 p. 100. Sur cette base, et pour cette intervention limitée auprès du gouvernement et en n'ayant rien à vendre de toute façon, tout est connu du public.

Nous n'avons rien à gagner à ajouter le fardeau de déclarations répétées à une charge de travail déjà pénible. Lorsque je dis « nous », j'entends le public.



**Senator Campbell:** One difficulty we are dealing with is that it is not public knowledge that less than under 20 per cent of one person's time spent lobbying does not require filing. It is not seen as an overriding concern of an organization.

When it is greater than 20 per cent it falls into the reporting portion. I agree with you that we should not put up barriers but there is a reason for this bill. Yesterday, we heard testimony from the Registrar of Lobbyists and one area discussed was education. If nothing else, we need a way to educate the public and the lobbyists on their respective responsibilities.

Clearly, less than 20 per cent will not affect your organization. More than 20 per cent would likely require registration and filing. You have noble ideas and I agree with what you are doing: however, education is critical. Under 20 per cent, there is no effect, but over 20 per cent, we will see what the effect will be.

**Mr. Rosenblum:** The 20 per cent sounds like a healthy slice of something but it is not 20 per cent of the organization's time. It could be an insignificant percentage of the organization's time because there could be three people at 7 per cent but that totals 21 per cent for the organization.

I would like to know what you mean by education. People will know neither more nor less about Campaign 2000, for example, just because we are registered.

**Senator Campbell:** This education is not about what people know about Campaign 2000.

**Mr. Rosenblum:** How we access government.

**Senator Campbell:** The education I am talking about is ensuring that organizations are aware of, through the office of the commissioner of lobbying, the responsibilities, the rules and the regulations. I am talking about that education and it is one component that I understand is wanted but the resources are not in place.

I am not talking about you educating us on your organization. I am talking about you accessing information to educate yourself on your responsibilities as a lobbyist.

**Mr. Rosenblum:** Some senior people who have held cabinet positions in this country —

**Senator Campbell:** Warren Allmand would not be covered by this.

**Mr. Rosenblum:** We are not babes in the woods in terms of our organizations' rights and responsibilities and as NGOs, how we relate to government. I think we do so in a highly professional way. There is not a great learning curve to this education. I do not think that all of a sudden we will have a better sense of our responsibilities to the Canadian public and to the Canadian Parliament by virtue of these reporting relationships.

**Le sénateur Campbell :** L'une des difficultés que nous connaissons est qu'il n'est pas de notoriété publique que l'inscription n'est pas nécessaire si une personne consacre moins de 20 p. 100 de son temps au lobbying. Dans ces conditions, ce n'est pas considéré comme une activité majeure de l'organisation.

Lorsque la proportion est supérieure à 20 p. 100, l'inscription est obligatoire. Je conviens avec vous qu'il ne faut pas ériger des obstacles, mais ce projet de loi a une raison d'être. Nous avons reçu hier le directeur des lobbyistes et l'éducation était l'un des aspects abordés. Il faut à tout le moins sensibiliser le public et les lobbyistes à leurs responsabilités respectives.

Il est clair qu'avec moins de 20 p. 100, votre organisation ne sera pas touchée. Une proportion supérieure à 20 p. 100 exigera probablement l'enregistrement et les déclarations. Vous défendez des idées nobles et je suis d'accord avec ce que vous faites : cependant, l'éducation est cruciale. À moins de 20 p. 100, vous n'êtes pas concerné, mais à plus de 20 p. 100, il faudra voir quels seront les effets.

**M. Rosenblum :** Vingt pour cent sonnent comme une tranche considérable de quelque chose, mais ce n'est pas 20 p. 100 du temps de l'organisation. Ce peut être un pourcentage infime du temps de l'organisation, mais vous pourriez avoir trois personnes à 7 p. 100, ce qui totalise 21 p. 100 pour l'organisation.

J'aimerais savoir ce que vous entendez par éducation. Les gens ne connaîtront pas mieux ou pas moins Campagne 2000, par exemple, parce que nous serons enregistrés.

**Le sénateur Campbell :** L'éducation ne porte pas sur ce que les gens savent de Campagne 2000.

**M. Rosenblum :** Comment nous communiquons avec le gouvernement.

**Le sénateur Campbell :** L'éducation dont je parle consiste à faire en sorte que les organisations soient informées, par le biais du Bureau du commissaire au lobbying, des responsabilités et des règles. C'est de cette éducation dont je parle et c'est un travail que je crois nécessaire mais pour lequel les ressources n'existent pas.

Il ne s'agit pas de nous éduquer, nous, sur votre organisation. Je parle de l'accès à l'information afin que vous-même connaissiez vos responsabilités en tant que lobbyiste.

**M. Rosenblum :** Des personnalités qui ont détenu des portefeuilles ministériels dans ce pays...

**Le sénateur Campbell :** Warren Allmand ne sera pas couvert par cela.

**M. Rosenblum :** Nous ne sommes pas des innocents quant aux droits et responsabilités de nos organisations et à nos relations avec le gouvernement. Je pense que nous les menons de manière hautement professionnelle. Il n'y a pas une grande courbe d'apprentissage à faire sur ce plan. Je ne pense pas que tout d'un coup nous aurons mieux le sens de nos responsabilités envers le public et le Parlement canadien parce que nous aurons ces déclarations à fournir.

**Senator Andreychuk:** I want clarification. You said that you were contacted six days ago — by whom?

**Mr. Rosenblum:** A senator called Campaign 2000 to ask whether we might be interested in testifying before the committee.

**Senator Andreychuk:** Is that the first time you reflected on this?

**Mr. Rosenblum:** Yes, it is the first time.

**Senator Andreychuk:** Are you aware of the Lobbyists Registration Act.

**Mr. Rosenblum:** We are registered lobbyists.

**Senator Andreychuk:** Is Campaign 2000 registered under the LRA or under the Charitable Registrations Act?

**Mr. Rosenblum:** We are registered under the LRA.

**Senator Andreychuk:** Is Campaign 2000 in compliance with the existing act?

**Mr. Rosenblum:** That is correct.

**Senator Andreychuk:** I am a bit confused. Are you against the current system or are you simply directing your comments to the amendments pursuant to Bill C-2?

**Mr. Rosenblum:** The latter.

**Senator Andreychuk:** Why?

**Mr. Rosenblum:** As I indicated I do not want the objections to be over blown. The reporting mechanisms for very small NGOs, in particular, can be burdensome. That is my only point to the committee. I ask whether the game is worth the candle, given the major public contribution of small NGOs. That question must be weighed by members of the committee. I can only repeat and there is not much purpose in that.

**Senator Andreychuk:** What draws you to conclude that you will have to register differently in any way with the amendments as opposed to the existing LRA?

**Mr. Rosenblum:** As I have been briefed, I am told that under the amendments, more reporting would be done.

**Senator Andreychuk:** Where did you get your briefing?

**Mr. Rosenblum:** From a staff person at Campaign 2000.

**Senator Andreychuk:** Was it in preparation for this meeting?

**Mr. Rosenblum:** That is correct.

**Senator Andreychuk:** Senator Campbell's comment to you was that under the existing act, there was no education to tell the public about the requirements. Under the proposed act, that should be clarified if the money follows.

My understanding is that you probably will not have to register because you are not that kind of an organization. Unless you are a paid person, you will spend much more time lobbying the government than you will have to.

**Le sénateur Andreychuk :** J'aimerais un éclaircissement. Vous avez dit avoir été contacté il y a six jours — par qui?

**M. Rosenblum :** Un sénateur a appelé Campagne 2000 pour demander si nous serions intéressés à témoigner devant le comité.

**Le sénateur Andreychuk :** Est-ce la première fois que vous réfléchissez à cela?

**M. Rosenblum :** Oui, c'est la première fois.

**Le sénateur Andreychuk :** Connaissez-vous la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes?

**M. Rosenblum :** Nous sommes des lobbyistes inscrits.

**Le sénateur Andreychuk :** Est-ce que Campagne 2000 est enregistrée sous le régime de la LEL ou celui de la Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance?

**M. Rosenblum :** Nous sommes enregistrés sous le régime de la LEL.

**Le sénateur Andreychuk :** Est-ce que Campagne 2000 est en règle avec la loi actuelle?

**M. Rosenblum :** C'est exact.

**Le sénateur Andreychuk :** Je suis un peu confuse. Êtes-vous opposé au système actuel ou bien vos propos concernent-ils uniquement les modifications contenues dans le projet de loi C-2?

**M. Rosenblum :** Le projet de loi C-2.

**Le sénateur Andreychuk :** Pourquoi?

**M. Rosenblum :** J'ai dit que je ne souhaitais pas que mes objections soient montées en épingle. Les formalités déclaratoires peuvent être lourdes, en particulier pour les très petites ONG. C'est mon seul message pour le comité. Je demande si le jeu en vaut la chandelle, étant donné l'importante contribution sociale des petites ONG. Cette question doit être tranchée par les membres du comité. Je ne peux que répéter et ce n'est guère utile.

**Le sénateur Andreychuk :** Qu'est-ce qui vous amène à conclure que vous aurez à remplir des formalités différentes avec les modifications, comparées à la LEL actuelle?

**M. Rosenblum :** Selon le breffage que j'ai eu, il y aura davantage de déclarations avec les modifications.

**Le sénateur Andreychuk :** Qui vous a fait ce breffage?

**M. Rosenblum :** Un employé de Campagne 2000.

**Le sénateur Andreychuk :** Était-ce en prévision de votre comparution ici?

**M. Rosenblum :** C'est juste.

**Le sénateur Andreychuk :** Dans ses propos, le sénateur Campbell vous a dit que la loi actuelle ne prévoit aucune éducation pour informer le public des obligations. Le projet de loi devrait rectifier cela, à condition que les crédits suivent.

À mon avis, vous n'aurez probablement pas à vous inscrire car vous n'êtes pas ce type d'organisation. À moins d'être rémunéré, il vous faudrait consacrer beaucoup plus de temps au lobbying que vous ne le faites.



**Mr. Rosenblum:** We are registered. I did not make that decision and I did not participate in the discussion on that decision. There was a sense that the 20 per cent threshold was crossed.

**Senator Andreychuk:** You registered under the LRA. What would change for you under the proposed legislation?

**Mr. Rosenblum:** It is my understanding that to date the organization has not been filing the periodic reports, although perhaps it should have filed, about whom we met and what was discussed. That is the part that is new, so I am told.

**Senator Day:** Would it surprise you if I told you there was no definition of "lobbyist" in the LRA under which you are registered?

**Mr. Rosenblum:** Maybe.

**Senator Day:** We had a discussion with previous witnesses that it might reduce confusion if there was a definition of "lobbyist." Especially with smaller NGOs, it would determine whether they should file.

Section 7 of the LRA says that those duties constitute a significant part of the duties of one employee or would constitute a significant part of the duties of one employee if they were performed by only one employee; and that is the 7 per cent issue.

If three employees spent 7 per cent of their time making contacts with the government in some manner, then that equates to more than the 20 per cent. You are absolutely right on that. It has to be an organization that employs one or more individuals. All three do not have to be employed and 17 can be volunteers. It is wide in scope.

**Mr. Rosenblum:** Campaign 2000 is embedded in a larger organization called Family Social Services in Toronto, and the FSA sought legal opinion at that time. I saw the letter from a lawyer and the legal opinion was that we should be registered. We did what we thought was both the honourable and responsible thing to do, and that was the letter of the law, so we registered.

**Senator Day:** I commend you for that, even though it was burdensome. I note that one of the activities that require not-for-profits to register is the awarding of any grants, contributions or other financial benefit by or on behalf of Her Majesty in right of Canada.

If any not-for-profit volunteer organizations lobby or talk to the government with respect to the awarding of any grants, contributions or financial support, that activity requires the organization to register.

**Mr. Rosenblum:** Yes.

**Senator Day:** I am concerned that we have had two of the three smaller groups. I know how burdensome this registration requirement is for you and the reporting requirement. My understanding is that previously you reported every six months or so, that it was just the person responsible for filing returns.

**M. Rosenblum :** Nous sommes enregistrés. Ce n'est pas moi qui ai pris cette décision et je n'ai pas participé à la discussion sur cette décision. La conclusion était que le seuil de 20 p. 100 était franchi.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous êtes enregistré sous le régime de la LEL. Qu'est-ce que le projet de loi changerait pour vous?

**M. Rosenblum :** Je crois savoir que, jusqu'à présent, l'organisation n'a pas rempli les déclarations périodiques — peut-être à tort — sur les personnes rencontrées et le sujet des entretiens. C'est cela qui est nouveau, me dit-on.

**Le sénateur Day :** Seriez-vous surpris si je vous disais qu'il n'existe aucune définition de « lobbyiste » dans la LEL sous le régime de laquelle vous êtes enregistré?

**M. Rosenblum :** Peut-être.

**Le sénateur Day :** Les témoins précédents ont estimé que cela pourrait réduire la confusion s'il y avait une définition de « lobbyiste ». Cela permettrait, plus particulièrement aux petites ONG, de savoir si elles doivent fournir une déclaration.

L'article 7 de la LEL dit que « les fonctions visées [...] constituent une partie importante de celles d'un seul employé ou constitueraient une partie importante des fonctions d'un employé si elles étaient exercées par un seul employé »; c'est là où interviennent les 7 p. 100.

Si trois employés passent 7 p. 100 de leur temps à communiquer avec le gouvernement sous une forme ou sous une autre, alors cela équivaut à plus de 20 p. 100. Vous avez tout à fait raison là-dessus. La disposition s'applique à une organisation employant plusieurs personnes. Il n'est pas nécessaire que les trois soient employés, 17 peuvent être des bénévoles. C'est très ouvert.

**M. Rosenblum :** Campagne 2000 fait partie d'une organisation plus large appelée Family Social Services, de Toronto, et la FSA a demandé à l'époque un avis juridique. J'ai vu la lettre de l'avocat qui exprimait l'avis que nous devions nous inscrire. Nous avons fait ce que nous pensions être à la fois chose honorable et responsable, soit nous conformer à la lettre de la loi, et nous nous sommes donc enregistrés.

**Le sénateur Day :** Je vous en félicite, car c'est pour vous un fardeau. Je remarque que l'une des activités qui oblige les organismes sans but lucratif à s'enregistrer concerne l'octroi de subventions ou d'autres avantages financiers par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom.

Si une association de bénévoles sans but lucratif communique avec le gouvernement aux fins de l'octroi de subventions, contributions ou appuis financiers, l'organisation est tenue de produire une déclaration.

**M. Rosenblum :** Oui.

**Le sénateur Day :** Nous avons reçu ici deux des trois plus petits groupes. Je sais combien cette obligation d'inscription et les contraintes déclaratoires sont lourdes pour vous. Je crois savoir qu'auparavant vous déclariez tous les six mois environ, et c'était fait par la personne concernée.

Under the proposed legislation, it is monthly. It is an amendment to section 7 of the Lobbyists Registration Act, on page 72 of Bill C-2. Proposed section 7(4) says: "The officer responsible for filing returns shall file a return, in the prescribed form and manner" — so it is likely to have more information, and "not later than 15 days after the end of every month, beginning with the one in which the return is filed." You will be required to file initially and every month thereafter unless you do not have any contact at all with anybody.

We understand that you have been briefed by your organization, and that is the filing requirement that they are concerned about. Is that correct?

**Mr. Rosenblum:** I have referred to that. I have read the 10 pages that are relevant to the section.

**Senator Day:** In a small registered organization that has only three or four people or fewer, if one of those happens to be somebody like Warren Allmand or some other former federal senior office-holder, or an office-holder, you are required to put on the return the name of the office-holder, the person who is working there and the senior office-holder. You need to tell all the information that made that person a senior office-holder. With respect to that information, what kind of burden will that be on a little organization like yours?

**Mr. Rosenblum:** I will say to you again that for the one, two or three staff involved in these small organizations — I do not want to make a mountain out of a molehill here — maintaining the files and doing the monthly reporting adds to an already unsupportable workload. I do not need to tell you that no one gets rich working for these organizations, and they work extremely long hours. More paperwork means something else does not happen.

I myself would err on the side of making life as easy as possible for these organizations that, frankly, are an open book. They know what they are presenting to governments and they are at standing committees all the time. They do not say anything that they do not present to standing committees, and I do not think the body of knowledge is improved one iota. That is my humble opinion. I see only a downside.

**Senator Day:** Mr. Rosenblum, you represent an organization that is registered, as well as two other NGOs that are not. We had hoped two others would be here, and I am disappointed they could not be, but we appreciate your comments. I hear you saying that you do not want to make a mountain out of a molehill. Are you concerned about being here today?

**Mr. Rosenblum:** There is a reason why the other organizations are not here, and it is workload. It is just an indication, pure and simple, of being stretched beyond where they should be stretched.

Dans le projet de loi, c'est chaque mois. C'est une modification de l'article 7 de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, à la page 72 du projet de loi C-2. Le projet de paragraphe 7(4) dit : « Le déclarant fournit, en la forme réglementaire » — il est probable que davantage de renseignements seront demandés — « dans les 15 jours suivant la fin du mois au cours de laquelle la déclaration a été fournie [...] et par la suite dans les 15 jours suivant la fin de chaque mois ». Vous devez produire une déclaration initiale et ensuite tous les mois, à moins de n'avoir eu aucun contact du tout avec personne.

Vous dites avoir eu un breffage par votre organisation, et c'est l'obligation déclaratoire qui les préoccupe. Est-ce exact?

**M. Rosenblum :** C'est ce que j'ai dit. J'ai lu les 10 pages de cette partie.

**Le sénateur Day :** Dans une petite organisation enregistrée qui compte au plus trois ou quatre employés, si l'un de ceux-là se trouvait être Warren Allmand ou quelque autre ancien titulaire de charge publique de haut rang ou un titulaire de charge publique fédérale, vous êtes tenu d'indiquer dans la déclaration le nom de cette personne et toutes les fonctions qui lui ont donné la qualité de titulaire de charge publique. Dans quelle mesure cela sera-t-il un fardeau pour une organisation comme la vôtre?

**M. Rosenblum :** Je vous répète encore une fois que pour le personnel consistant en un, deux ou trois employés de ces petites organisations — je ne veux pas faire une montagne d'une taupinière — la tenue des dossiers et la production des déclarations mensuelles alourdit ce qui est déjà un fardeau insupportable. Je n'ai pas besoin de vous dire que nul ne s'enrichit en travaillant pour ces organisations et ce personnel travaille des heures extrêmement longues. Le surcroît de paperasse signifie que d'autres choses seront négligées.

Pour ma part, mon penchant serait de rendre la vie aussi facile que possible à ces organisations qui, franchement, sont transparentes comme une vitre. On sait bien ce qu'elles défendent auprès du gouvernement et elles comparaissent sans cesse à des comités permanents. Elles ne disent rien qu'elles ne répètent pas devant les comités permanents et je ne pense pas que les nouvelles mesures ajoutent quoi que ce soit à l'ensemble des connaissances. C'est là mon humble opinion. Je ne vois que des inconvénients.

**Le sénateur Day :** Monsieur Rosenblum, vous représentez une organisation enregistrée, ainsi que deux autres ONG qui ne le sont pas. Nous espérions que deux autres viendraient, et je suis déçu qu'elles ne soient pas là, mais nous apprécions votre témoignage. Vous avez dit ne pas vouloir faire une montagne d'une taupinière. Votre présence ici aujourd'hui vous préoccupe-t-elle?

**M. Rosenblum :** Il y a une raison pour laquelle les autres organisations ne sont pas là, et c'est la charge de travail. C'est la manifestation, pure et simple, du fait qu'elles sont débordées au-delà de toute limite.



It so happens I am a volunteer and it is a little different. Because I have done this type of work in my life, it is easy to get up to speed enough to do it. Other organizations may not have a resource like that.

We thought it was worth our while to make this intervention. Again, we want to do so with the common understanding that our world will not fall apart if you proceed as envisioned, but our life would be easier if you did not.

**Senator Day:** You are here today voluntarily.

**Mr. Rosenblum:** Yes, I am.

**Senator Day:** Do you have any concerns about being here talking about legislation proposed by the government? Are you worried about what that might do to your relationship with the government?

**Mr. Rosenblum:** Absolutely not.

**Senator Day:** I am glad to hear that.

**Mr. Rosenblum:** I do not think there is a chill. We may not be in a policy sense exactly on the same page as the current government, but that being said, nothing has happened in terms of our ability to speak to government. There is no chill or no barrier from what it was previously.

**Senator Day:** Are you concerned about the five-year prohibition — we have called it a “cooling off period” — for any staffer, for example, cabinet ministers being able to be involved in NGOs? Does that cause you concern?

**Mr. Rosenblum:** It is not a common occurrence. However, I am a former chief of staff to a finance minister. I went back and forth between NGOs and government. There is something there.

**Senator Day:** If the five years had applied to you in that you were defined as a senior officer and therefore not been able to volunteer your time with an NGO for five years, would you find that oppressive?

**Mr. Rosenblum:** Yes, absolutely, I do. I do not think the public interest is served by that. You need to create a wall here of some sort between commercial and non-commercial issues. It is a world of difference.

**Senator Joyal:** Mr. Rosenblum, a previous witness this morning, Mr. Jordan, was here on behalf of Capital Hill Group. He mentioned there are three kinds of lobbying: lobbying for policy change; lobbying for procurement, that is, to sell goods and services to government; and, lobbying for grants or financial support.

In which of the three categories do your lobbying activities fall?

**Mr. Rosenblum:** It is 99.5 per cent in the first category.

**Senator Joyal:** According to the comments from the witnesses this morning, lobbying for policy is in the realm of the intangible. You make your presentation and you try to argue your case.

Il se trouve que je suis bénévole et c'est un peu différent. Du fait que c'est le genre de travail que je faisais dans ma vie active, il m'est facile de m'y préparer. D'autres organisations ne disposent peut-être pas d'une ressource comme celle-ci.

Nous avons pensé que cette intervention vaudrait la peine. Encore une fois, nous la faisons en sachant que notre monde ne s'écroulera pas si vous adoptez le texte tel quel, mais notre vie serait plus facile si vous ne le faisiez pas.

**Le sénateur Day :** Vous êtes ici aujourd'hui bénévolement.

**M. Rosenblum :** Oui.

**Le sénateur Day :** Craignez-vous que votre présence ici pour parler d'un projet de loi présenté par le gouvernement pourrait nuire à vos relations avec ce dernier?

**M. Rosenblum :** Absolument pas.

**Le sénateur Day :** Je suis heureux de l'entendre.

**M. Rosenblum :** Je ne pense pas qu'il y ait un refroidissement. Nous ne sommes peut-être pas tout à fait en phase avec le gouvernement actuel sur le plan politique, mais cela dit, rien n'a changé sur le plan de notre faculté de communiquer avec le gouvernement. Il n'y a pas de refroidissement ou pas de barrière par rapport à la situation antérieure.

**Le sénateur Day :** Êtes-vous préoccupé par l'interdiction quinquennale — nous avons appelé cela une « période de refroidissement » — qui pourrait empêcher, par exemple, des membres du cabinet de ministres de s'impliquer dans des ONG? Cela vous préoccupe-t-il?

**M. Rosenblum :** Ce n'est pas fréquent. Cependant, je suis un ancien chef de cabinet d'un ministre des Finances. J'ai alterné entre les ONG et l'administration publique. Il y a peut-être là un problème.

**Le sénateur Day :** Si les cinq années s'étaient appliquées à vous en ce sens que vous étiez défini comme haut fonctionnaire et étiez de ce fait empêché de faire don de votre temps dans une ONG pendant cinq ans, trouveriez-vous cela oppressant?

**M. Rosenblum :** Oui, absolument. Je ne pense pas que ce soit dans l'intérêt public. Il faut distinguer d'une façon ou d'une autre entre les intérêts commerciaux et les intérêts non commerciaux. Il y a là un monde de différence.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Rosenblum, ce matin a comparu un autre témoin, M. Jordan, au nom du Capital Hill Group. Il a mentionné qu'il existe trois types de lobbying : le lobbying pour des changements de politique, le lobbying pour des marchés, c'est-à-dire vendre des biens et services au gouvernement, et le lobbying pour obtenir des subventions ou une aide financière.

Dans laquelle des trois catégories de lobbying entrent vos activités?

**M. Rosenblum :** C'est à 99,5 p. 100 dans la première.

**Le sénateur Joyal :** Selon les témoins de ce matin, le lobbying d'ordre politique relève de l'intangible. Vous faites votre présentation et défendez votre point de vue. Cependant,

However, many other people want to propose policy views or an aspect of a reality, where, in my opinion, it is the least difficult to conclude that the result is less close to buying favours. If a non-profit organization says that it wants a policy change for the kids of Canada, it will not be the non-profit organization that benefits.

The children of Canada will benefit. If the act bans a commission, if you succeed or not, we have set that aside. Your benefit is minimal because you are not the one who will benefit from the decision. If you sell goods and services, of course you will benefit because there will be a profit. That is the sense of a transaction. You then benefit directly. We now need to know about that kind of activity. The public has a right to know about that kind of activity.

We then go to the third type, which is the grant. If the government gives money to your organization, Canadian taxpayers have a direct right to know where their money goes and for what purpose. The government takes a decision based on other issues but you receive some tangible benefit.

In the first case, there is no tangible benefit, in my opinion. You are not the direct beneficiary, especially if you are an advocacy group. If we are to make a distinction for the non-profit corporations, we should take into account that kind of thing. As much as I support disclosure for procurements and grants, and as much as I understand that in the case of policy issues and advocacy groups, the tangible benefits do not accrue to the people who do the advocacy; the benefits are shared by thousands of people.

I am tempted to make a distinction on the basis of what Senator Campbell has said, that for non-profit corporations, when it is advocacy, you are right. As you say, advocacy is 99.5 per cent of the activities of your group. That is a peculiar and different situation. It has a different purpose. Money is not directly involved. It does not accrue directly to the group per se. There is a distinction to be made there.

**Mr. Rosenblum:** It is to say better what I was trying to say, to put it into the appropriate category.

We talk about financial interest. If in fact we were successful in the advocacy that we do, we would put ourselves out of business. We would be happy to do that.

**Senator Joyal:** You turn the world upside down.

We understand that for a great number of NGOs who do advocacy, part of their advocacy takes the majority of their supporters and those involved in it. It is a different situation if a not-for-profit corporation would try to sell goods or services to the government or try to obtain a grant. If a not-for-profit corporation spends more than 20 per cent of an employee's time or a volunteer's time to obtain support from the government through money or grants, I agree that the lobbying has to be disclosed. We know there is a direct benefit accruing to the group.

beaucoup d'autres gens vont promouvoir des vues politiques ou une conception de la réalité et c'est là, à mon avis, où il est le moins difficile de conclure qu'il ne s'agit pas d'ajouter des faveurs. Si une organisation sans but lucratif réclame un changement de politique en faveur des enfants du Canada, ce ne sera pas l'organisation sans but lucratif qui en profitera.

Les bénéficiaires seront les enfants du Canada. Si la loi interdit le versement d'une commission, que vous réussissiez ou non, ce cas est réglé. Votre avantage est minimal car ce n'est pas vous qui bénéficiez de la décision. Si vous vendez des biens et services, bien entendu vous bénéficiez car il y aura un profit. C'est le but d'une transaction. Dans ce cas, vous bénéficiez directement. Nous avons besoin aujourd'hui d'être renseignés sur ce genre d'activité. Le public a le droit d'être renseigné sur ce genre d'activité.

Passons ensuite au troisième type, la subvention. Si le gouvernement donne de l'argent à votre organisation, le contribuable canadien a pleinement le droit de savoir où va son argent et pour quoi faire. Le gouvernement prend sa décision sur la base d'autres considérations, mais vous recevez un avantage tangible.

Dans le premier cas, il n'y a pas d'avantage tangible, à mon sens. Vous n'êtes pas le bénéficiaire direct, surtout si vous êtes un groupe militant pour une cause. C'est le genre de choses dont il faut tenir compte si l'on veut faire une place à part pour les sociétés sans but lucratif. Autant je suis en faveur de la divulgation dans le cas des marchés et des subventions, autant j'ai conscience que dans le cas des groupes militants et des interventions relatives à la politique, les avantages tangibles ne vont pas à ceux qui exercent l'influence; ils sont plutôt partagés par des milliers de personnes.

Je suis tenté de faire une distinction sur la base de ce que le sénateur Campbell a dit, à savoir que si le lobbying des sociétés sans but lucratif est de caractère militant, vous avez raison. Comme vous dites, la défense de la cause représente 99,5 p. 100 des activités de votre groupe. C'est une situation particulière et différente. Le but poursuivi est différent. Il n'y a pas d'argent directement en jeu. Il ne va pas directement au groupe lui-même. Il y a là une distinction à établir.

**M. Rosenblum :** Vous dites mieux que moi ce que j'essayais de dire, à savoir qu'il faut nous ranger dans la catégorie appropriée.

Vous parlez d'intérêt financier. Si, nous plaitions avec succès notre cause, nous n'aurions plus de raison d'être. Nous serions heureux de disparaître.

**Le sénateur Joyal :** Vous tournez le monde à l'envers.

Nous savons que, pour un grand nombre d'ONG qui défendent une cause, cette dernière occupe la majorité du temps de leurs bénévoles ou employés. C'est une situation différente si une société sans but lucratif essaie de vendre des biens ou services au gouvernement ou d'obtenir une subvention. Si une société sans but lucratif consacre plus de 20 p. 100 du temps d'un employé ou bénévole à demander au gouvernement un soutien financier ou des subventions, j'admets que le lobbying doit être divulgué. Nous savons qu'il y a alors un avantage direct pour le groupe.



In the case of an advocacy group, I do not see the benefit flowing directly to those people. It flows to a class or group of people, but certainly, most of the time it does not benefit the person who does the advocacy. There is a distinction to be made between the two. Would that cover most of what you are looking for?

**Mr. Rosenblum:** I would say it covers it completely. Insofar as we try to get a grant or two for our projects, in one ministry Human Resources and Social Development Canada or in another case Foreign Affairs and International Trade Canada, I am in total agreement with you. Whatever disclosure is necessary should be provided.

If this committee and the Senate as a whole proceed on the basis you recommend, Senator Joyal, this recommendation would be well received in my community.

**Senator Andreychuk:** I want to pursue this line of questioning about advocacy. I do not want to talk about your organization; it would be unfair. I know it but I do not know it well enough to know every nuance. I am well aware of many organizations that would find it difficult to say, "We are advocates now," but if you are a good advocate you are often the person who is then involved in the implementation of it and that leads to the grant. Let us use the International Criminal Court, or the World Federalists, of which I am a part, by the way, which started with advocacy but that advocacy led to a lot of implementation, seminars, facilitating the court, oversight of the court, and funds that have flown into it as a result of the credibility of the advocate. How do you separate advocacy and granting? How could we say today you are advocating and, by the way, tomorrow you will apply for a grant? You have to think of that or you would be precluded from the grants, if I follow your line of thinking.

**Mr. Rosenblum:** I do not want to split hairs. In the example you use, it is not the position of the World Federalists of Canada.

**Senator Andreychuk:** I appreciate that. I did not want to use a specific example.

If I advocate for something and if I do a clear case of it, it is something I am committed to so I want to see it to fruition. I start with advocacy but I end up with implementation, which is the grant possibility.

**Mr. Rosenblum:** You can on an occasional basis find a situation like that. I do not have a ready answer to that. It is a legitimate point to factor in. Within my experience, it is not something that happens often. Clearly, you have one that has happened, even though the only difference is that we are dealing with Canadian organizations and the reporting of Canadian NGOs.

**Senator Andreychuk:** Let us talk about Canadians. I worked with children's issues and many family services type of organizations. We were committed to getting our idea across and to implementing it because we cared enough about the

S'agissant d'un groupe défendant une cause, je ne vois aucun avantage direct pour ses membres. L'avantage va à une catégorie de personnes, mais la plupart du temps en tout cas, il n'y a pas d'avantage direct pour la personne qui défend la cause. Il y a une distinction à établir entre les deux. Est-ce que cela couvre en grande partie ce que vous recherchez?

**M. Rosenblum :** Cela le couvre totalement. Dans la mesure où nous demandons une subvention ou deux pour nos projets, dans un cas le ministère des Ressources humaines et du Développement social et dans l'autre cas celui des Affaires étrangères et du Commerce international, je suis totalement d'accord avec vous. Toute la divulgation nécessaire doit être faite.

Si le comité et le Sénat dans son entier font ce que vous recommandez, sénateur Joyal, cette recommandation sera très bien accueillie par ma collectivité.

**Le sénateur Andreychuk :** Je veux m'attarder sur cette question de l'action revendicatrice. Je ne veux pas parler spécifiquement de votre organisation, ce serait déloyal. Je la connais mais pas suffisamment pour connaître chaque nuance. Je connais beaucoup d'organisations qui auraient du mal à dire « Nous défendons une cause aujourd'hui », mais si vous le faites suffisamment bien, c'est souvent vous la personne qui s'occupe de la mise en œuvre, et cela conduit à une subvention. Prenons la Cour pénale internationale, ou le Mouvement pour une fédération mondiale, auquel j'adhère soit dit en passant, qui a commencé par une action militante, mais cette action a conduit à quantité de travaux d'exécution, séminaires, facilitation de la Cour, supervision de la Cour, et à des fonds qui lui ont été alloués grâce à la crédibilité de l'organisation militante. Comment séparer l'action militante des subventions? Comment pouvons-nous dire aujourd'hui que vous défendez une cause mais que, en fait, demain vous allez demander une subvention? Il faut réfléchir à cela, ou alors vous serez empêchés de toucher des subventions, si je suis bien votre raisonnement.

**M. Rosenblum :** Je ne veux pas fendre les cheveux en quatre. Dans l'exemple que vous utilisez, ce n'est pas là la position du Mouvement canadien pour une fédération mondiale.

**Le sénateur Andreychuk :** Je suis bien d'accord. Je ne voulais pas utiliser d'exemple particulier.

Si je défends une cause et que je le fais avec de bons arguments, je suis engagée dans cette cause et je veux aller jusqu'au bout. Je commence par l'action revendicatrice mais je continue avec la mise en œuvre, ce qui ouvre la possibilité de subventions.

**M. Rosenblum :** Une situation comme celle-ci peut se produire à l'occasion. Je n'ai pas de réponse toute prête à vous donner. C'est une considération légitime. Selon mon expérience, cela n'arrive pas souvent. C'est arrivé dans le cas que vous citez, mais la différence est que nous parlons ici d'organisations canadiennes et des déclarations à fournir par des ONG canadiennes.

**Le sénateur Andreychuk :** Parlons donc des organisations canadiennes. J'ai travaillé sur la condition des enfants et avec beaucoup d'organisations de type service aux familles. Nous voulions faire accepter nos idées mais aussi nous occuper de

issue. It would be as if my left hand is the advocacy and my right hand is the implementer. Thank God we have those kinds of NGOs, because they start the job and finish it. That is why I have a hard time from a government perspective trying to figure out how you are okay until you hit this point. From an advocacy point of view, I would then feel hamstrung. I have sold a good idea but now I cannot be part of it because I did not disclose that early enough.

**Mr. Rosenblum:** It is also true that advocates for children's poverty issues never have and have no pretensions; they are not in the delivery field.

**Senator Andreychuk:** You are not. That is why I did not want to use you.

**Mr. Rosenblum:** We are the primary organizations known in terms of the child poverty issue.

Undoubtedly, you could find somebody who might be. If I were in your shoes, I would want to factor that in.

**Senator Joyal:** On the same point, if an advocacy group in the course of its representation over policy change is successful and then applies for a grant or financial support to implement part of the program or objective that they have been fighting for, I totally agree with Senator Andreychuk. Then you are in the third tier, which is receiving government money. You then have to report. I have no quarrel with that. On the contrary, I am in favour of it.

When an advocacy group promotes a policy, I do not see the need to burden the not-for-profit organization for registration each month and the details that Senator Day has read into the record. However, as soon as the objective changes, the association should register.

**The Chairman:** On behalf of the committee, I would like to thank you for coming and sharing your thoughts and the thoughts of your organization on Bill C-2.

The committee adjourned.

l'exécution car la cause nous tenait très à cœur. C'est comme si ma main gauche était l'avocat et ma main droite l'exécutant. Grâce à Dieu, nous avons ce genre d'ONG qui commence le travail et le termine. C'est pourquoi j'ai du mal, selon l'optique gouvernementale, à voir comment vous pouvez être exempt jusqu'à ce que vous arriviez à un certain stade. Du point de vue de la militante, je me sentrais alors paralysée. J'aurai vendu une bonne idée mais maintenant je ne pourrai participer à la mise en œuvre parce que je n'ai pas fait une divulgation assez tôt.

**M. Rosenblum :** Il est vrai également que les militants pour la condition juvénile n'ont pas et n'ont jamais eu de prétentions; nous ne sommes pas dans le domaine de l'administration des services.

**Le sénateur Andreychuk :** Pas vous. C'est pourquoi je ne voulais pas vous prendre comme exemple.

**M. Rosenblum :** Nous sommes l'organisation de pointe en matière de pauvreté des enfants.

Sans aucun doute, vous pourriez trouver des organisations dans la situation que vous décrivez. Si j'étais à votre place, j'en tiendrais compte.

**Le sénateur Joyal :** À ce sujet, si un groupe qui milite pour un changement de politique réussit dans ses efforts et demande ensuite une subvention ou un soutien financier pour exécuter le programme ou réaliser l'objectif pour lequel il s'est battu, je suis totalement d'accord avec le sénateur Andreychuk. À ce moment-là, vous entrez dans la troisième catégorie, celle qui reçoit des fonds publics. Dans ce cas, vous devez déclarer. Je n'ai aucune objection à cela. Au contraire, je suis en faveur.

Lorsqu'un groupe de défense promeut une politique, je ne vois pas l'utilité d'imposer à cette organisation sans but lucratif de produire une déclaration chaque mois avec tous les détails précisés par le sénateur Day. Cependant, dès que l'objectif change, l'association doit s'enregistrer.

**Le président :** Au nom du comité, je tiens à vous remercier d'être venu et de nous avoir fait part de vos idées et de celles de votre organisation sur le projet de loi C-2.

La séance est levée.





Thursday, October 5, 2006

*Government Relations Institute of Canada:*

Leo Duguay, President;

Lisa Stilborn, Vice-President.

*Capital Hill Group:*

Joe Jordan, Senior Consultant.

*Canadian Chamber of Commerce:*

Michael N. Murphy, Executive Vice-President, Policy.

*Campaign 2000:*

Simon Rosenblum, Member of the Steering Committee.

Le jeudi 5 octobre 2006

*Institut du relations gouvernementales du Canada :*

Leo Duguay, président;

Lisa Stilborn, vice-présidente.

*Groupe Capital Hill :*

Joe Jordan, conseiller principal.

*Chambre de Commerce du Canada :*

Michael N. Murphy, vice-président exécutif, Politiques.

*Campagne 2000 :*

Simon Rosenblum, membre du comité directeur.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Wednesday, October 4, 2006**

*Office of the Registrar of Lobbyists:*

Michael Nelson, Registrar of Lobbyists;  
Karen Shepherd, Director of Investigations;  
Pierre Ricard-Desjardins, Director of Operations;  
Bruce Bergen, Legal Counsel.

*Canadian Society of Association Executives:*

Robert Ramsay, Chair;  
Robert Hamp, Director of Communications and Research.

*As an individual:*

Guy W. Giorno, Lawyer, Fasken Martineau DuMoulin LLP.

*Canadian Conference of the Arts:*

Alain Pineau, National Director;  
Keith Kelly, Senior Policy Advisor.

*(Continued on previous page)*

#### TÉMOINS

**Le mercredi 4 octobre 2006**

*Bureau du directeur des lobbyistes :*

Michael Nelson, directeur des lobbyistes;  
Karen Shepherd, directrice des enquêtes;  
Pierre Ricard-Desjardins, directeur des Opérations;  
Bruce Bergen, conseiller juridique.

*Société canadienne des directeurs d'association :*

Robert Ramsay, président;  
Robert Hamp, directeur des communications et de la recherche.

*À titre personnel :*

Guy W. Giorno, avocat, Fasken Martineau DuMoulin LLP.

*Conférence canadienne des arts :*

Alain Pineau, directeur général;  
Keith Kelly, conseiller principal en matière de politique.

*(Suite à la page précédente)*



1  
24  
32



First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Legal and  
Constitutional Affairs**

**Affaires juridiques  
et constitutionnelles**

*Chair:*

The Honourable DONALD H. OLIVER

*Président :*

L'honorable DONALD H. OLIVER

Wednesday, October 18, 2006  
Thursday, October 19, 2006

Le mercredi 18 octobre 2006  
Le jeudi 19 octobre 2006

Issue No. 12

Fascicule n° 12

**Twenty-sixth and twenty-seventh meetings on:**

Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability

**Vingt-sixième et vingt-septième réunions concernant :**

Le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation

WITNESSES:

*(See back cover)*

TÉMOINS :

*(Voir à l'endos)*





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* LeBreton, P.C.
Baker, P.C.	(or Comeau)
Cowan	Mitchell
Day	Nolin
* Hays,	Ringuette
(or Fraser)	Rivest
Joyal, P.C.	Stratton

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Milne was substituted for that of the Honourable Senator Cowan (*October 17, 2006*).

The name of the Honourable Senator Cowan was substituted for that of the Honourable Senator Campbell (*October 17, 2006*).

The name of the Honourable Senator Mitchell was substituted for that of the Honourable Senator Zimmer (*October 19, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président* : L'honorable Donald H. Oliver

*Vice-présidente* : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	* LeBreton, C.P.
Baker, C.P.	(ou Comeau)
Cowan	Mitchell
Day	Nolin
* Hays,	Ringuette
(ou Fraser)	Rivest
Joyal, C.P.	Stratton

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Cowan (*le 17 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est substitué à celui de l'honorable sénateur Campbell (*le 17 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Mitchell est substitué à celui de l'honorable sénateur Zimmer (*le 19 octobre 2006*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, October 18, 2006  
(34)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:05 p.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Cowan, Day, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Oliver, Ringuette, Stratton and Zimmer (10).

*In attendance:* Katharine Kirkwood, Director, Law and Government Division; Sebastian Spano, Analyst, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

**WITNESSES:**

*Public Affairs Association of Canada:*

Elaine Flis, President.

*Canadian Manufacturers and Exporters:*

Jayson Myers, Senior Vice-President and Chief Economist.

*As an individual:*

Errol P. Mendes, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa.

The Chair made an opening statement.

Ms. Flis and Mr. Myers each made statements and answered questions.

At 5:03 p.m., the committee suspended.

At 5:07 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Mendes made a statement and answered questions.

At 6:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

---

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 18 octobre 2006  
(34)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 5, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Baker, C.P., Cowan, Day, Joyal, C.P., Milne, Nolin, Oliver, Ringuette, Stratton et Zimmer (10).

*Également présents :* Katharine Kirkwood, directrice, Division du droit et du gouvernement; Sebastian Spano, analyste, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*L'ordre de renvoi qui figure dans le fascicule n° 3 du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Association des affaires publiques du Canada :*

Elaine Flis, présidente.

*Manufacturiers et exportateurs du Canada :*

Jayson Myers, vice-président principal et économiste en chef.

*À titre personnel :*

Errol P. Mendes, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa.

Le président fait une déclaration.

Mme Flis et M. Myers font une déclaration et répondent aux questions.

À 17 h 3, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 7, le comité reprend ses travaux.

Le président fait une déclaration.

M. Mendes fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

---



OTTAWA, Thursday, October 19, 2006  
(35)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9 a.m., in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Biron, Cowan, Day, Joyal, P.C., Milne, Mitchell, Nolin, Oliver, Ringuette and Stratton (12).

*In attendance:* Katharine Kirkwood, Director, Law and Government Division; Wade Riordan Raaflaub and Kristen Douglas, Analysts, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

WITNESSES:

*As an individual:*

The Right Honourable Antonio Lamer, former Chief Justice of the Supreme Court of Canada.

*As an individual:*

Bruce A. MacFarlane, Q.C., Professional Affiliate, Faculty of Law, University of Manitoba.

*Criminal Lawyers' Association of Ontario:*

Michael Lomer, Treasurer.

The Chair made an opening statement.

Mr. Lamer made a statement and answered questions.

It was agreed that Mr. Lamer be invited to remain with Mr. MacFarlane.

At 10:34 a.m., the committee suspended.

At 10:43 a.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. MacFarlane, Q.C., made a statement and, with Mr. Lamer, answered questions.

At 12:32 p.m., the committee suspended.

At 12:38 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Lomer made a statement and answered questions.

OTTAWA, le jeudi 19 octobre 2006  
(35)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 heures, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Biron, Cowan, Day, Joyal, C.P., Milne, Mitchell, Nolin, Oliver, Ringuette et Stratton (12).

*Également présents :* Katharine Kirkwood, directrice, Division du droit et du gouvernement; Wade Riordan Raaflaub et Kristen Douglas, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 du comité.*)

TÉMOINS :

*À titre personnel :*

Le très honorable Antonio Lamer, ancien juge en chef de la Cour suprême du Canada.

*À titre personnel :*

Bruce A. MacFarlane, c.r., affiliation professionnelle, Faculté de droit, Université du Manitoba.

*Criminal Lawyers' Association of Ontario :*

Michael Lomer, trésorier.

Le président fait une déclaration.

M. Lamer fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu d'inviter MM. Lamer et MacFarlane à rester.

À 10 h 34, le comité suspend ses travaux.

À 10 h 43, le comité reprend ses travaux.

Le président fait une déclaration.

M. MacFarlane, c.r., fait une déclaration et, de concert avec M. Lamer, répond aux questions.

À 12 h 32, le comité suspend ses travaux.

À 12 h 38, le comité reprend ses travaux.

Le président fait une déclaration.

M. Lomer fait une déclaration et répond aux questions.

At 1:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 13 h 30, le comté suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité,*

Gérald Lafrenière

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 18, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 4:05 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I would like to call this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order.

This is our twenty-sixth meeting in relation to our study of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. The bill is more commonly known as the federal accountability bill.

As senators, our witnesses and members of the public both here and across Canada on television know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda. It is one of the most significant pieces of proposed legislation brought before Parliament in recent years. The committee is giving the bill the extensive, careful and detailed study that it deserves.

During more than 88 hours of meetings to date, we have heard from in excess of 138 witnesses. These witnesses have discussed topics ranging from accountability, ethics and conflict of interest, parliamentary privilege, political financing, the parliamentary budget office, access to information, privacy, whistle-blowing, audit powers, procurement and lobbying.

For this meeting, we will be focusing on the question of lobbying and political financing.

Today, I am pleased to welcome Ms. Elaine Flis, President of Public Affairs Association of Canada. The association's principal objective is to help public affairs professionals succeed in their work by providing them with forums for professional development, the exchange of new ideas and networking. Ms. Flis is presently a senior consultant with Enterprise Canada.

Joining her today is Mr. Jayson Myers, Senior Vice-President and Chief Economist for the Canadian Manufacturers and Exporters. The CME, as it is called, has a mandate that is to promote the competitiveness of Canadian manufacturers and enable the success of Canadian goods and services exporters in markets around the world. Welcome.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 18 octobre 2006

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit ce jour à 16 h 5 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, je déclare ouverte cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Il s'agit de notre 26<sup>e</sup> séance consacrée à l'étude du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. Le projet de loi est plus couramment connu sous le nom de Loi fédérale sur la responsabilité.

Comme le savent mes collègues sénateurs, nos témoins et notre auditoire — tant dans cette salle qu'à la télévision partout au Canada —, ce projet de loi constitue l'un des pivots du programme du nouveau gouvernement. Il s'agit d'un des textes de loi les plus importants à avoir été déposés au Parlement ces dernières années et notre comité lui accorde le genre d'examen approfondi, attentif et détaillé qu'il mérite.

Dans les 88 heures de séances que nous avons tenues jusqu'à présent, nous avons entendu plus de 138 témoins. Nous avons discuté de sujets allant de la responsabilisation au lobbying en passant par l'éthique et les conflits d'intérêts, les privilèges parlementaires, le financement des partis politiques, la Direction parlementaire du budget, l'accès à l'information, la protection de la vie privée, la dénonciation, les pouvoirs de vérification et les acquisitions.

Cette séance sera consacrée aux questions de lobbying et de financement des partis politiques.

J'ai le plaisir d'accueillir Mme Elaine Flis, présidente de la Public Affairs Association of Canada dont la mission consiste à soutenir les professionnels du domaine des affaires publiques leur travail en leur fournissant des occasions de perfectionnement professionnel, et en favorisant l'échange d'idées nouvelles ainsi que le réseautage. Mme Flis est actuellement consultante principale à Entreprise Canada.

Nous accueillerons aussi M. Jayson Myers, vice-président principal et économiste en chef à l'Association des manufacturiers et exportateurs. L'AME a pour mandat de promouvoir la compétitivité des manufacturiers canadiens et de favoriser la percée des exportateurs de biens et de services canadiens sur les marchés internationaux. Soyez les bienvenus.

*[Translation]*

On behalf of the committee, I would like to thank you for your presence. You can go ahead now, and after your presentation we will open the floor for a questions and discussion period which will, no doubt, be quite useful to all the committee members.

*[English]*

Please proceed, Ms. Flis.

**Elaine Flis, President, Public Affairs Association of Canada:** Mr. Chairman, honourable senators, as you may know, I also work in support of the Liberal Party. However, I speak today only on behalf of the public affairs industry.

PAAC is a non-partisan organization and I am here today in a non-partisan capacity. PAAC speaks for a much wider spectrum of professionals than just those who do government relations or lobbying. We represent people in pursuits as diverse as public relations, corporate social responsibility, regulatory compliance and other aspects of good corporate or organizational citizenship.

Yes, some of us are lobbyists. Lobbying is an important part of public dialogue in a democracy. In this context, the proposed legislation imposing new rules on lobbying could detrimentally affect the general public good, if it proceeds without change. Aspects of the bill are counter to the interests of a healthy dialogue between government and the governed.

We in public affairs, with a few rare exceptions, are ethical people. It pains us when some politicians and commentators focus on the misbehaviour of a very few lobbyists, much as I know it pains politicians when people focus on the misbehaviour of a few of them.

Since this committee exists to look at these matters beyond shallow rhetoric, I wish to put our position in context and offer constructive suggestions for legislation.

Public affairs professionals, including lobbyists, work for small enterprises as well as large ones. They work for non-governmental organizations, charities and advocacy groups. Our clients include groups that speak for ordinary Canadians.

Democracy is about giving voice to the concerns of all citizens. Yet government can be so complex as to frustrate attempts by many of these groups to be heard. Professionals who help corporations, advocacy groups, not-for-profits and NGOs speak to government are a necessary part of the mechanism of democracy.

*[Français]*

Le comité tient à vous remercier de votre présence. Je vous cède maintenant la parole, et nous passerons ensuite à une période de questions et de discussion qui, j'en suis sûr, sera très utile pour les membres du comité.

*[Traduction]*

Vous avez la parole, madame Flis.

**Elaine Flis, présidente, Association des affaires publiques du Canada :** Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, comme vous le savez peut-être, je milite aussi pour le Parti libéral. Aujourd'hui, cependant, je parlerai uniquement au nom de l'industrie des affaires publiques.

L'AAPC est un organisme non partisan et mon intervention sera donc apolitique. L'AAPC représente bien d'autres professionnels que ceux qui sont spécialisés dans les relations gouvernementales ou le lobbying. Nous représentons en effet des gens qui travaillent dans des domaines aussi variés que les relations publiques, l'engagement social des entreprises, le respect de la réglementation et d'autres aspects du civisme des entreprises et des organisations.

Et oui, certains d'entre nous sont lobbyists. Le lobbying fait partie intégrante du dialogue public dans une démocratie. Vu sous cet angle, ce projet de loi qui vise à imposer de nouvelles règles au lobbying pourrait être préjudiciable au bien public général s'il devait être adopté sans modifications. Certaines de ses dispositions sont contraires aux intérêts d'un bon dialogue entre gouvernants et gouvernés.

À quelques rares exceptions près, le monde des affaires publiques est composé de gens honnêtes. Nous sommes peints quand certains politiciens ou observateurs montent en épingle les écarts de conduite d'un très petit nombre de lobbyists; tout comme le sont les politiciens, je le sais, quand les gens montent en épingle l'inconduite d'un petit nombre eux.

Comme votre comité a pour mission d'aller au-delà des discours creux dans son analyse, je me propose de placer notre position en contexte et d'offrir quelques suggestions constructives au sujet du projet de loi.

Les spécialistes des affaires publiques, y compris les lobbyists, travaillent pour des petites et pour des grandes entreprises. Ils travaillent pour des organisations non gouvernementales, des œuvres de bienfaisance et des groupes de revendication. Nous comptons parmi nos clients des groupes qui parlent au nom des Canadiens ordinaires.

La démocratie doit permettre à tous les citoyens de faire entendre leurs préoccupations. Or l'État peut être d'une complexité telle que beaucoup de ces groupes ne parviennent pas à se faire entendre. Les professionnels, qui aident les entreprises, les groupes de revendication et les ONG à parler au gouvernement, constituent une pièce nécessaire de l'appareil démocratique.



We guide people through the complexities of public policy-making. We help them make their case. We help government hear those important points of view.

It is clear this government intends to focus on our industry for further regulation, and that is their right. They campaigned on it in the last federal election. Yet we believe certain aspects of the proposed legislation have not been fully considered and could act against accountability and ethics.

Certainly, there have been people in our industry who have drawn scorn because of their relationships and how they conduct business. They were rooted out and their tactics exposed. That sort of checks-and-balances system holds many industries to account.

We in public affairs have taken our own steps to discourage unethical practices, through the introduction of a code of behaviour in our Statement of Ethical Principles. Our industry is as ethical as many — more so than most because the focus on our activities is so intense — yet it faces particular economic challenges through onerous regulations or overzealous application of rules. We believe if the regulation contemplated by this proposed act comes into effect, those most detrimentally affected will be NGOs, charities and smaller interests.

The reason for this is that larger corporations are already used to rules and red tape. Smaller interests are another matter. Onerous rules — and the costs associated with them that larger interests can afford — may not be affordable to the smaller players. If new rules are to come, they should deal with the transgressors rather than simply add a new burden to all.

With that as context, we offer suggestions so that Bill C-2 can become a framework to selectively punish the bad apples rather than become a straitjacket for those who advocate for legitimate causes.

The bill should spell out rules that apply equally to corporations, NGOs, charities and unions but that will not have the effect of curtailing lobbying on behalf of the latter organizations, which are typically not so well funded as big corporations. Requirements that big corporations can afford and small organizations cannot unfairly punishes the smaller.

Grass roots advocacy is the communication between individuals and their elected officials. Volunteer advocates for not-for-profit organizations, such as those focused on medical research for specific diseases, could be driven away from the socially useful work fearing that these regulations will make lawbreakers of them.

Nous pilotons nos clients dans les labyrinthes de l'élaboration des politiques publiques. Nous les aidons à faire valoir leurs intérêts. Et nous aidons le gouvernement à entendre ces points de vue importants.

Il est clair que le gouvernement entend resserrer la réglementation de notre industrie. C'est son droit. Il a fait campagne là-dessus aux dernières élections fédérales. Cependant, nous croyons que certains aspects du projet de loi n'ont pas été étudiés à fond et qu'ils risquent de nuire à la responsabilisation et à l'éthique.

Certes, des membres de notre industrie se sont fait sévèrement pointer du doigt à cause de leurs relations et de la façon dont ils mènent leurs affaires. Ils ont été évincés et leurs tactiques ont été dénoncées. Ce sont les systèmes de freins et de contrepoids de ce genre qui permettent de maintenir beaucoup d'industries dans le droit chemin.

Dans le domaine des affaires publiques, nous avons nous-mêmes pris des mesures pour décourager les pratiques contraires à l'éthique en adoptant un code de déontologie dans notre énoncé de principes éthiques. Notre industrie est aussi éthique que bien d'autres, pour ne pas dire plus, justement parce que nos activités sont scrutées à la loupe. Malgré tout, elle est confrontée à des défis économiques particuliers du fait de la lourdeur de la réglementation et de son application tatillonne. Nous croyons que, si les règlements envisagés dans ce projet de loi sont adoptés, ce sont les ONG, les œuvres de bienfaisance et les petits intérêts qui seront le plus durement touchés.

La raison en est que les grandes entreprises ont déjà l'habitude des règles et de la paperasserie. Ce n'est pas le cas des petits intérêts. Les gros peuvent s'accommoder des règlements pointilleux et des coûts qu'ils entraînent, mais pas nécessairement les petits. S'il doit y avoir de nouvelles règles, il vaudrait mieux qu'elles visent les transgresseurs au lieu, simplement, d'imposer à tous un fardeau nouveau.

C'est dans ce contexte que nous offrons des suggestions destinées à faire en sorte que le projet de loi C-2 soit un moyen de sévir contre les moutons noirs plutôt que de passer une camisole de force à ceux qui défendent des causes légitimes.

La loi devrait préciser noir sur blanc des règles s'appliquant également aux entreprises, aux ONG, aux œuvres de bienfaisance et aux syndicats sans pour autant restreindre les activités de lobbying au nom de ces organisations qui n'ont habituellement pas les moyens dont disposent les grandes entreprises. Des exigences auxquelles peuvent satisfaire les grandes entreprises peuvent pénaliser injustement les petites organisations incapables d'y faire face.

La défense des intérêts de la base, c'est la communication entre les simples citoyens et leurs élus. Les défenseurs bénévoles des organisations sans but lucratif comme celles qui se vouent aux recherches médicales sur telle ou telle maladie peuvent être détournés de ce travail socialement utile de peur que ces règlements méticuleux ne les transforment en hors-la-loi.

Consider the additional filing requirements for people lobbying government. Every month they would have to file the names of senior public officials with whom they met, the date of the communication or meeting and many other particulars. It is a considerable additional burden.

The proposed act should close loopholes that allow lawyers to exempt their activities under the guise of solicitor-client privilege. Such privilege is too important to allow it to be used as a cloak for lobbying activity involving lawyers and government officials. Certain activities are legal and should be protected by solicitor-client privilege, but experience with lobbyist registration across Canada is that many lawyers hide behind their privilege to engage in lobbying without regulation. This is something that should be addressed.

We have concerns about the bill's prohibition of contingency fees. Contingency fees are considered a valid approach in almost all other areas of our economy, where they are called "pay for performance." We agree that contingency fees should not be permitted on certain projects where public money may flow, such as technology partnership grants. Elsewhere, it amounts to pay for performance and that ought not to be discouraged.

Some have suggested a further tightening of contingency or success fees to include in-house lobbyists. Not only would this degrade the incentive to perform, but we believe it would be an inappropriate intrusion into the contract between employer and employee. Whether such a provision would be enforceable or even legal is a question that may yet arise. What we ask the committee to consider is whether it is right. We believe, rather than impose a blanket prohibition on performance-based fees, that it makes better sense to impose rules on specific activities, such as grant applications, so that the spending of public money is not directly tied to a contingency fee. This is the currently the case and we believe it to be effective.

Where properly focused, the proposed legislation should be tough. We think that contravention of the Lobbyists Code of Conduct should be an offence as should obstructing the commissioner of lobbying. It should be an offence to contravene a prohibition imposed by the commissioner. Ethical lobbyists can live with such rules.

The Public Affairs Association of Canada supports the spirit of the proposed accountability act. We understand it addresses the same spirit of ethics and accountability that we have long supported in our industry and written into our own ethical code. We would like to see it fine-tuned so as to hit the right targets, and not cause collateral damage.

Prenons les renseignements supplémentaires exigés de ceux et de celles qui font du lobbying auprès du gouvernement. Tous les mois, il leur faudrait déclarer le nom des hauts fonctionnaires avec lesquels ils ont été en contact, la date de la communication ou de la réunion et bien d'autres détails encore. C'est un fardeau supplémentaire de taille.

La loi devrait éliminer les échappatoires qui permettent aux avocats d'exempter leurs activités sous prétexte du « secret professionnel ». Ce privilège du secret professionnel est trop important pour servir de paravent aux activités de lobbying entre avocats et représentants du gouvernement. Certaines activités sont parfaitement légales et doivent être protégées par le secret professionnel. Mais il ressort des réalités de l'enregistrement des lobbyistes partout au Canada que bon nombre d'avocats se cachent derrière leur privilège pour faire du lobbying sans s'enregistrer. C'est là un problème auquel il faut remédier.

Nous sommes préoccupés par le fait que la loi interdise les honoraires conditionnels. Or, ils sont considérés comme légitimes dans presque tous les autres secteurs de notre économie où on les associe à une rémunération au rendement. Nous comprenons qu'il faille interdire les honoraires conditionnels dans le cadre de certains projets susceptibles de recevoir des deniers publics comme les subventions de Partenariat technologique. Mais ailleurs, il s'agit d'une rémunération au rendement et c'est quelque chose qu'il ne faut pas décourager.

Certains voudraient qu'on resserre les honoraires conditionnels ou nos frais de conclusion de transaction dans le cas des lobbyistes salariés. Non seulement l'incitation à obtenir des résultats s'en trouverait diminuée, mais il s'agirait, croyons-nous, d'une ingérence indue dans le contrat entre employeur et employé. Il est même possible que cette disposition ne soit ni applicable, ni légale. Nous demandons au comité de s'interroger sérieusement sur l'opportunité de cette mesure. Nous croyons qu'au lieu de frapper d'interdiction générale les honoraires basés sur les résultats, il serait plus logique de réglementer certaines activités comme les demandes de marchés ou de subventions de manière que la dépense de deniers publics ne soit pas liée directement à des honoraires conditionnels. C'est actuellement le cas et nous croyons que c'est efficace.

Pour les situations où elle est adaptée, la loi devrait être rigoureuse. Nous croyons qu'il devrait être illégal de contrevenir au Code de déontologie des lobbyistes ou de faire obstruction au travail du commissaire au lobbying ou de passer outre à une de ses interdictions. Les lobbyistes honnêtes peuvent s'accommoder de ces règles.

L'Association des affaires publiques du Canada est favorable à l'esprit de la Loi sur la responsabilité. Nous estimons qu'elle incarne les principes d'éthique et de responsabilisation que notre industrie appuie depuis longtemps et que nous avons inscrit dans notre propre code de déontologie. Nous aimerions qu'elle soit ajustée de manière à frapper les bonnes cibles sans causer de dommages collatéraux.



We appreciate that a very few lobbyists have done unethical things, but the majority of ethical lobbyists help citizens and interest groups make their case in a democratic fashion. Let us not pinch off such necessary government relations in our haste to get at the bad actors in the business.

**Jayson Myers, Senior Vice-President and Chief Economist, Canadian Manufacturers and Exporters:** Thank you for the opportunity to present our perspectives and some of our concerns on behalf of Canadian manufacturers with respect to the proposed federal accountability act.

I am registered as an in-house lobbyist under the Lobbyists Registration Act. My job is to provide the best advice I possibly can to policy-makers at all levels of the federal government as well as to provincial governments across Canada, based on the views of our member companies, as well as in my considered judgment and my expertise in the fields of business and industrial economics, technological change and international business. I view my role as an important one in the development of good public policy in Canada.

My effectiveness in carrying out my responsibilities depends on my integrity and that of the association for which I work. My colleagues and I are committed to meeting the highest ethical standards. Like any well-managed organization, CME has clearly defined rules and procedures in place regarding professional conduct and potential conflicts of interest. CME is in full compliance with the current compliance under the Lobbyists Registration Act. We have procedures in place to ensure that accurate information is provided and updated on a regular basis. We meet annually with officials of the Office of the Registrar of Lobbyists to review our compliance procedures.

Today, I speak on behalf of CME as a lobbying organization as well as on behalf of our members. Canadian Manufacturers and Exporters is Canada's largest trade and industry association. It is Canada's oldest trade association. Our 3,000 members come from across all sectors of manufacturing services. Close to 90 per cent of our members are small and mid-size enterprises. We estimate that they account for about 70 per cent of Canada's total manufacturing output and about 90 per cent of our total exports. In turn, these are sectors that contribute 24 per cent directly to Canada's economy and employ over 2.4 million Canadians.

CME and our member companies strongly endorse the objectives of the proposed federal accountability act, namely: to minimize possible conflicts of interests between public duties and private interests of public office holders; encourage competent persons to seek and accept public office; facilitate interchange

Nous reconnaissons qu'un très petit nombre de lobbyists ont fait des choses contraires à l'éthique et qu'ils ont, de ce fait, défrayé les manchettes. Mais la majorité des lobbyists honnêtes aident les citoyens et les groupes d'intérêts à faire valoir leur cause de façon démocratique. Dans notre ardeur à sévir contre les moutons noirs de la profession, veillons à ne pas paralyser ces relations gouvernementales par ailleurs nécessaires.

**Jayson Myers, vice-président principal et économiste en chef, Manufacturiers et exportateurs du Canada :** Je vous remercie de cette occasion que vous offrez aux manufacturiers canadiens de venir vous exposer leurs points de vue et certaines de leurs préoccupations relativement au projet de loi fédéral sur la responsabilité.

Je suis enregistré en qualité de lobbyiste employé en vertu de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Mon travail consiste à fournir les meilleurs conseils possible aux décideurs des gouvernement fédéral et provinciaux, à tous les échelons, d'après les points de vue de nos compagnies membres et en fonction de ma lecture et de ma connaissance des dimensions économiques, commerciales et industrielles, des changements technologiques et des échanges internationaux. J'estime que mon rôle est important pour l'élaboration d'une bonne politique gouvernementale au Canada.

Mon efficacité dans l'exécution de mes responsabilités dépend de mon intégrité et de celle de l'association pour laquelle je travaille. Mes homologues et moi-même sommes déterminés à respecter les normes éthiques les plus élevées qui soit. À l'image de toute organisation bien dirigée, les MEC s'appuient sur des règles et des procédures très claires qui régissent la conduite des professionnels et les conflits d'intérêts potentiels. Les MEC se conforment en tous points aux dispositions actuelles de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Nous appliquons des procédures qui garantissent l'exactitude et la pertinence des informations transmises. Nous nous réunissons annuellement avec les responsables du Directeur des lobbyistes afin d'examiner nos procédures de vérification de la conformité.

Je m'exprime aujourd'hui au nom des MEC, en tant qu'organisation de lobbying, et au nom des membres que nous représentons. Les manufacturiers et exportateurs du Canada sont la plus importante association corporative et industrielle au Canada. Elle est également la plus vieille association corporative du pays. Nos 3 000 membres représentent tous les volets du secteur manufacturier. Près de 90 p. 100 d'entre eux sont des petites et moyennes entreprises. Nous estimons que celles-ci représentent environ 70 p. 100 de la production manufacturière totale du Canada et près de 90 p. 100 de la totalité de nos exportations. Ces secteurs contribuent directement à 24 p. 100 de l'économie du Canada et emploient plus de 2,4 millions de Canadiennes et de Canadiens.

Les MEC et ses entreprises membres sont tout à fait d'accord avec l'objet du projet de loi fédéral sur la responsabilité qui se décline ainsi : réduire au minimum les possibilités de conflit entre les intérêts personnels et les fonctions officielles des titulaires d'une charge publique; encourager les personnes qui possèdent

between private and public sectors; enhance transparency with respect to activities of paid lobbyists; and, strengthen compliance with and enforcement of the Lobbyists Registration Act.

We would, however, recommend that three further objectives be added and respected in Bill C-2 and should be taken into consideration of the drafting of regulations pursuant to this proposed act.

First is the need to ensure that the views of Canadians and the collective interests of organizations are well represented to senior public officials. This is a critical requirement, as Ms. Flis has explained, of any well-functioning democracy and is especially important in a pluralistic democracy such as Canada's.

Second is the need to ensure that disclosure requirements under the proposed act respect both the legislative privacy rights of Canadians and the protection of commercially sensitive and confidential information. CME is on record in expressing the importance of exempting the disclosure by public officials of commercially sensitive information. We believe that the current provisions of the proposed act, now before this house, provide adequate safeguards in this respect. For instance, the right of Crown corporations, like Canada Post and Export Development Canada, to refuse the disclosure of trade secrets or financial, commercial or technical information that has consistently been treated as confidential by those organizations is important for their clients and for the competitiveness of the services they provide.

Third is the need to ensure that the regulatory requirements of the bill make it simple and inexpensive for both public office-holders and lobbyists to understand and comply. Regulations must be clear, must provide certainty with respect to their interpretation, and they must ensure the speedy resolution of interpretive disagreements and requirements.

Our concerns are primarily with respect to the nature of the regulations that will be developed in accordance with the proposed act. First is the definition of senior public office-holder. It is easy to identify ministers and deputies by their title, but it is not so simple to identify senior public office holders in government departments and agencies who do not carry those titles but who have equivalent status. It is difficult for anyone outside of the country to keep current with the position or status of civil servants. Sufficient clarity must be provided by government that will enable the easy identification of persons deemed to be senior public office-holders under the proposed act and amendments to the Lobbyists Registration Act.

l'expérience et les compétences requises à solliciter et à accepter une charge publique; faciliter les échanges entre les secteurs privé et public; améliorer la transparence dans le cas des activités des lobbyistes rémunérés, et renforcer le respect des dispositions de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

Nous recommandons cependant d'ajouter trois autres objectifs au projet de loi C-2 et de les reprendre dans les règlements qui en découleront.

Il convient, tout d'abord, de veiller à ce que le point de vue des Canadiennes et des Canadiens et les intérêts collectifs des organisations soient représentés auprès des hauts responsables des fonctions publiques. Comme Mme Flis vous l'a expliqué, cette exigence est fondamentale dans toute démocratie bien huilée, surtout dans une démocratie à caractère pluraliste comme celle que nous avons au Canada.

Deuxièmement, il faut s'assurer que les dispositions du projet de loi relatives à la divulgation respectent à la fois les droits à la protection de la vie privée, qui sont inscrits dans la loi, et à la protection des renseignements commerciaux délicats et confidentiels. Les MEC sont connus pour avoir insisté sur la nécessité d'exclure les renseignements commerciaux à caractère délicat de l'obligation de divulguer qui est faite aux fonctionnaires. Nous estimons que les dispositions du projet de loi actuel dont vous êtes saisis prévoient des sauvegardes appropriées à cet égard. Par exemple, il est important que des sociétés d'État — comme la Société canadienne des postes et Exportation et développement Canada — conservent le droit de refuser de divulguer des secrets commerciaux ou des données financières, commerciales ou techniques qu'elles ont toujours traitées sous le sceau de la confidentialité parce que toutes ces informations sont importantes pour leurs clients et pour la compétitivité des services qu'elles offrent.

Troisièmement, il faut s'assurer que les exigences réglementaires de ce projet de loi seront telles qu'il sera facile et peu coûteux pour les titulaires de charge publique et les lobbyistes de comprendre les dispositions de la loi et de s'y conformer. Les règlements devront être clairs, ils devront lever le doute quant aux interprétations possibles et ils devront permettre de régler rapidement tout désaccord en matière d'interprétation.

Nous nous intéressons, tout particulièrement, à la nature des règlements qui seront élaborés en vertu de ce projet de loi. Il y a tout d'abord la définition de titulaire d'une charge publique principal ou de haut rang. Il est facile d'identifier les ministres et les sous-ministres par leur titre, mais ce n'est plus aussi simple dans le cas des titulaires de charges publiques principaux, dans les ministères et organismes fédéraux, qui ne portent pas ce genre de titre mais qui ont le statut correspondant. Il est difficile pour quelqu'un de l'extérieur de suivre tous les changements apportés au poste ou au statut des fonctionnaires. Il faudra donc que le gouvernement cherche à faciliter l'identification des personnes qu'il considère comme des titulaires d'une charge publique de haut rang en vertu du projet de loi et des amendements qui seront apportés à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.



Second is the frequency and level of detail that will be required with respect to communications between lobbyists and senior public office-holders. The amendments to the Lobbyists Registration Act do create a significant administrative burden on the part of both lobbyists and senior public office-holders. We are concerned that detailed information requirements, as to the nature and subject of communications, will create an overly onerous, complicated and costly process for both the regulated parties as well as for those officials overseeing compliance. In that case, many businesses are likely to opt for third parties to represent their specific interests to public officials, and that response would only serve to reduce transparency while giving more business to consultant lobbyists around town.

Outside organizations will be more reluctant to express their views to senior public office-holders. We are particularly concerned that detailed disclosure requirements could result in the publication of commercially sensitive information. We are also concerned that detailed disclosure requirements could chill communication and consultation between senior public office-holders and outside organizations. Such ongoing communication is vital to the development of sound public policies and programs.

Third is the definition of prearranged meetings and calls. At what point does casual conversation become lobbying activity?

Fourth is the need for greater clarity with respect to the obligations of participants in private-public interchanges or of private-sector individuals asked to become members of boards or advisory groups or who have direct advisory role to senior public officials. All participants have a strong interest in ensuring that public interest is protected by ensuring that any conflicts of interest are avoided. From the perspective of business, it is important that such participation meets the highest possible ethical standards.

With respect to private-public interchange, it is necessary for participants to have a clear understanding of what limitations Bill C-2 might place on the activities of individuals who take part and of their employers both while the exchange takes place and after employees return to their original places of work. For example, would the fact of a government employee working on an exchange with a private-sector company prevent that company from doing business with or receiving any services from the department where the official was previously employed when that company would otherwise have been eligible to do so? Similarly, would a private-sector employee who works on exchange with a government department or that employee's company be limited to their ability to deal with a department or other agencies once the assignment has ended? It would be important to ensure that companies and individuals taking part in any exchange program neither gain undue advantages nor suffer any penalties as a result.

Viennent ensuite la fréquence et la précision des déclarations qui seront imposées aux lobbyistes et aux titulaires d'une charge publique de haut rang à propos de leurs communications. Les modifications apportées à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes imposent en effet un fardeau administratif important à ces interlocuteurs. Nous craignons que l'obligation de produire des informations détaillées, notamment en ce qui concerne la nature et l'objet des communications, n'impose un processus lourd, complexe et coûteux aux parties visées par cette réglementation de même qu'aux fonctionnaires chargés de veiller au respect des dispositions de la loi. En l'espèce, de grandes entreprises pourraient décider de recourir à des tierces parties pour faire valoir leurs intérêts auprès des fonctionnaires, ce qui aurait pour résultat de réduire la transparence et de confier davantage de dossiers aux lobbyistes consultants.

Les organismes extérieurs seront plus réticents à faire part de leurs points de vue aux titulaires d'une charge publique de haut rang. Nous craignons tout particulièrement que les divulgations détaillées qui seront exigées ne donnent lieu à la publication de renseignements commerciaux à caractère délicat. Nous craignons aussi que ces exigences ne freinent la communication et les consultations entre les titulaires d'une charge publique de haut rang et les organismes extérieurs. Or, une telle communication permanente est essentielle à la formulation de bonnes politiques et à l'élaboration de bons programmes gouvernementaux.

Troisièmement, il y a la définition des communications et des entrevues sur rendez-vous. À partir de quel moment estime-t-on qu'une conversation officieuse devient une activité de lobbying?

Quatrièmement, il convient de préciser les obligations des participants aux programmes d'échange-emploi entre secteur public et secteur privé, de même que les obligations faites à une personne du secteur privé que l'on invite à siéger à un conseil d'administration ou à un groupe consultatif, ou encore à conseiller directement des hauts fonctionnaires. Tous les participants sont animés du profond désir de protéger l'intérêt du public en évitant les conflits d'intérêts. Du strict point de vue commercial, il est donc important que ce genre de participation obéisse à des normes éthiques qui soient les plus exigeantes possible.

S'agissant des échanges-emplois entre secteur privé et secteur public, il faut que les parties concernées comprennent bien les limitations que le projet de loi C-2 pourrait imposer aux activités des stagiaires et à celles de leurs employeurs, autant pendant la durée du programme d'échange qu'après le retour de l'employé dans son poste de rattachement. Par exemple, l'entreprise du secteur privé qui accueille un fonctionnaire en stage n'aura-t-elle plus la possibilité de faire affaire avec le ministère d'où provient ce fonctionnaire ou de bénéficier des services de ce ministère, tandis que cela lui était possible auparavant? Dans le même ordre d'idées, un employé du secteur privé qui est envoyé en stage dans un ministère et l'entreprise qui l'emploie seront-ils soumis à des limitations dans leurs échanges éventuels avec un ministère ou avec d'autres organismes après le stage? Il serait important de s'assurer que les entreprises et les particuliers qui prennent part à de tels programmes d'échange-emploi n'en tirent pas des avantages indus, mais ne s'en trouvent pas non plus pénalisés.

Clearly, there is a need for extensive consultations in drafting the regulations that will support the proposed legislation. Respect for the democratic rights of Canadians and the development of good public policy both demand that a balance be struck between measures that enhance transparency and accountability on the one hand and provisions that safeguard private and commercially sensitive information and that allow for the effect of consultation and representation of private-sector interests on the other hand.

We believe the federal accountability bill provides a basis for significant improvement in the quality of the government's regulating function. Accountability is the key to better regulation ensuring that public officials perform their duties while taking into account the regulatory policy and applying it rigorously to every case. The federal accountability bill makes deputy heads accountable in their own right to all parliamentary committees for ensuring compliance with government policies, including the government's regulatory policy.

Canadian Manufacturers and Exporters recommends that the regulatory policy be issued as a Treasury Board directive. This would mean that the bill would also require deputy heads to register in writing any disagreement with ministers over the application of the regulatory policy with the Secretary of the Treasury Board. It would require consideration and decision by Treasury Board on the issue and a record of that decision would be deposited with the Auditor General.

We believe that such a measure, coupled with the provisions of the federal accountability bill, would promote greater compliance by regulating departments and agencies with government regulating policy and would create more efficient and effectively enforced regulations for all Canadians.

**The Chairman:** Ms. Flis, you said that you have concerns about the federal accountability bill's prohibition against contingency fees. You also talked about pay for performance and success fees, et cetera. Years ago, when Senator Cowan and I began practising law in Nova Scotia, it was not considered proper or professional for lawyers to charge a contingency fee, so the law society did not permit it initially. That prohibition was in place because it was not considered professional for a professional to be charging a fee and then adding a big bonus to it depending on one's success. I have been thinking about that old prohibition, so I cannot help but wonder: If lobbyists can be paid \$500 to \$1,000 per hour for doing their job, why should they require a balloon contingency fee, dependent upon their success? Why not leave it to the clients to determine that figure, based on their

À l'évidence, d'intenses consultations seront nécessaires à l'occasion de la rédaction du règlement qui viendra appuyer le projet de loi. Le respect des droits démocratiques des Canadiens et la formulation de bonnes politiques gouvernementales exigent un équilibre entre, d'une part, les mesures destinées à accroître la transparence et la responsabilisation et, d'autre part, les dispositions visant à protéger les renseignements personnels et les informations commerciales à caractère délicat, à permettre la consultation et à favoriser la représentation des intérêts du secteur privé.

Nous estimons que le projet de loi fédéral sur la responsabilité jette les bases voulues pour une très nette amélioration de la qualité de la fonction de réglementation du gouvernement. L'amélioration des règlements destinés à s'assurer que les fonctionnaires s'acquitteront de leurs fonctions dans le respect de la politique de réglementation, dans tous les cas de figure, passe nécessairement par la responsabilisation. À la faveur du projet de loi fédéral sur la responsabilité, les administrateurs généraux des ministères seront appelés à rendre compte relativement au respect des politiques gouvernementales, notamment de la politique de réglementation, devant tous les comités parlementaires.

Les manufacturiers et exportateurs du Canada recommandent que la politique de réglementation soit publiée en tant que directive du Conseil du Trésor. Si tel était le cas, le projet de loi dont vous êtes saisis exigerait également que les administrateurs généraux des ministères signalent par écrit au secrétaire du Conseil du Trésor tout désaccord avec leur ministre relativement à l'application de la politique de réglementation. Cela étant, le Conseil du Trésor devrait examiner la question et rendre une décision qui serait déposée auprès du Bureau du vérificateur général.

Nous estimons que ce genre de mesures, accompagnant les dispositions du projet de loi fédéral sur la responsabilité, permettrait de favoriser le respect de la politique de réglementation des gouvernements, par les ministères et les organismes de réglementation, et ferait en sorte que l'application des règlements soit plus efficace pour l'ensemble des Canadiens.

**Le président :** Madame Flis, vous avez exprimé des réserves sur le fait que le projet de loi fédéral sur la responsabilité bannisse les honoraires conditionnels. Vous en avez parlé en tant que « rémunération au rendement » et « frais de conclusion de transaction ». Il y a bien des années de cela, quand le sénateur Cowan et moi-même avons commencé à pratiquer le droit en Nouvelle-Écosse, on estimait qu'il était déplacé et non professionnel de la part d'un avocat de réclamer des honoraires conditionnels et le Barreau a interdit cette pratique dans un premier temps. On estimait alors qu'il n'était pas professionnel qu'un membre d'une profession libérale réclame une importante prime pour sanctionner l'aboutissement de ses démarches, en plus de ses honoraires normaux. En songeant à ce vieil interdit, je n'ai pu m'empêcher de me demander pourquoi les lobbyistes, qui



opinion of the lobbyists' performance? Why should contingency fees not be prohibited?

**Ms. Flis:** It goes to the question of choice. For example, in the case of an in-house consultant, that decision should be made internally by the employer and the employee internally. That is a performance-based system. Sales representatives receive commission based on their performance. Any such bonuses or fees for an in-house consultant should be determined by the employer and employee.

To your point regarding consultants and their clients, we do not think there should be a restriction. Again, it is a question of choice for the clients to decide whether they want to provide a bonus or incentive. That should be their decision.

**The Chairman:** Certainly, I agree with that. Do you consider such fees professional?

**Ms. Flis:** Yes, performance-based systems are professional.

**Senator Day:** The first area I wish to explore is the five-year cooling-off period. Can you comment on whether it is necessary to increase the cooling-off period to five years to achieve the separation? With that five-year wait, are we likely to lose some good talent in government because we have dissuaded individuals from working in government and in ministers' offices?

**Ms. Flis:** The five-year cooling-off period would be excellent for the industry as it stands. However, it is a bit extensive. As you know, government is highly complex and can be a maze for some people to navigate. A specific understanding is required to enable an individual to counsel someone on the navigation process through government, for example how to meet with a member of Parliament or how to develop a strategy and approach for policy. A five-year cooling-off period could dissuade individuals from leaving an in-house or outside consulting position and moving into government, where they have a specific expertise.

We are seeing that a bit now with the current government in the sense that there was discussion early on that it was difficult for them to find qualified senior staff that could understand government and manage a bureaucracy. Increasing the cooling-off period to five years would be a disincentive to bringing good people into government.

**Senator Day:** Would you be content to leave it as is or should it be increased?

**Ms. Flis:** We believe it should be status quo.

touchent 500 \$ à 1 000 \$ de l'heure pour un certain travail en partant, devraient percevoir des honoraires conditionnels gonflés en cas de réussite? Pourquoi ne pas permettre aux clients de déterminer cette prime, selon ce qu'ils pensent des résultats obtenus par les lobbyistes? Pourquoi ne devrait-on pas interdire les honoraires conditionnels

**Mme Flis :** Tout cela revient à la question du choix. Dans le cas d'un consultant employé, par exemple, cette décision doit d'abord revenir à l'employeur et à l'employé. Il s'agit d'un système fondé sur le rendement. Les représentants des ventes touchent des commissions en fonction de leurs résultats. Ce type de prime ou d'honoraire dans le cas d'un consultant employé devrait être déterminé par l'intéressé et par son employeur.

Pour ce qui est de la relation entre un consultant et son client, nous ne pensons pas qu'il faudrait imposer des restrictions là non plus. Cela nous ramène encore une fois à la question du choix, pour le client, de décider s'il veut ou non verser une prime de rendement ou de productivité. Cette décision doit lui appartenir.

**Le président :** Je suis bien sûr d'accord avec vous. Estimez-vous que ces honoraires font professionnels?

**Mme Flis :** Oui, les systèmes fondés sur le rendement sont professionnels.

**Le sénateur Day :** J'aimerais commencer par explorer la question de la période de restriction de cinq ans. Estimez-vous qu'il soit nécessaire d'imposer cinq ans après la cessation des activités? Le gouvernement ne risque-t-il pas de passer à côté de quelques bons talents à cause de ce délai de cinq ans parce que nous aurons dissuader certaines personnes de travailler pour la fonction publique ou pour des cabinets de ministre?

**Mme Flis :** Dans l'état actuel des choses, l'industrie pourrait estimer que cette période de restriction de cinq ans convient parfaitement. C'est un peu long toutefois. Comme vous le savez, le gouvernement est une machine très complexe et certains peuvent avoir beaucoup de difficulté à s'y retrouver. Il faut posséder une compréhension particulière de cette machine pour pouvoir conseiller ceux et celles qui désirent se retrouver dans les dédales de l'appareil gouvernemental, par exemple pour rencontrer un député ou pour formuler une stratégie ou une approche relativement à une politique. Une période de restriction de cinq ans pourrait effectivement dissuader les gens de quitter un poste d'employé ou de consultant externe pour intégrer la fonction publique et ainsi mettre ses compétences à la disposition de l'État.

C'est d'ailleurs ce que l'on constate un peu à l'heure actuelle avec le nouveau gouvernement, puisqu'il a fait état de la difficulté à trouver un personnel de haut rang qualifié, qui comprenne la machine gouvernementale et qui soit à même d'administrer une fonction publique. Cette période de restriction de cinq ans risque de détourner de plus en plus de personnes de la fonction publique.

**Le sénateur Day :** Souhaiteriez-vous qu'on augmente cette période ou qu'on la laisse telle quelle?

**Mme Flis :** Nous pensons qu'il faudrait s'en tenir au statu quo.

**Mr. Myers:** We would be happy with the status quo. The safeguards around conflict of interest would limit the activities of people who have been in government and then move into consulting positions where they work with people with whom they had previous dealings in government and deal with specific issues that speak to their expertise in government.

There are two issues, and Ms. Flis has spoken to both. First, some people in our organization have made a decision to not pursue a career in government because of concerns around potential limitations on future employment. This is not necessarily because of Bill C-2 but some of the provisions in it would make that a bit more onerous. I am sure it would mean a loss of talent and expertise that is important in government. This interchange between the private sector, elected officials and senior officials of the public service is extremely important for good policy development in Canada. There would be that loss in government as well as a loss in the ability of these people to come into associations like ours and to be able to help us develop good public policy.

**Senator Milne:** Ms. Flis and Mr. Myers, you have spoken about the cross-fertilization of ideas between the public and private sector. This five-year cooling-off period gives me great concern.

I had a cousin who worked with Bell Canada, setting up its original microwave system. I am not giving away trade secrets, because this was in the 1950s. He went from Bell Canada. He was on loan to the Department of National Defence to help the Canadian military set up the same kind of relay system. Would that be allowed under this proposed legislation?

**Mr. Myers:** I am not sure, and these are some of the issues that must be spelled out in the regulations. That is why better direction should be provided that recognizes some of these issues and provides a better balance.

**Senator Milne:** The government would be able to borrow expertise from the private sector over a certain project that needed to be done in the national interest and then that person could immediately go back to the private sector and not be stuck for five years before returning to work.

**Mr. Myers:** It also depends on the level of position that they hold in the government and the types of decisions that they have been asked to make here.

**Ms. Flis:** It also speaks to what Mr. Myers had mentioned in terms of the definition around a senior public office-holder. There are some areas that do require clarification. It is not necessarily a

**M. Myers :** Nous serions satisfaits avec le statu quo. Les sauvegardes en matière de conflit d'intérêts devraient être limitées aux activités des anciens employés de la fonction publique qui occupent des postes de consultants et qui sont amenés à travailler avec ceux et celles avec qui ils traitaient antérieurement au sein de la fonction publique sur des questions particulières faisant appel à leur compétence au sujet du gouvernement.

Il y a deux problèmes et Mme Flis vous en a parlé. D'abord, certaines personnes de notre organisation ont décidé de ne pas entreprendre de carrière à la fonction publique à cause des limitations qui leur seraient imposées ensuite, dans leurs futurs emplois. Ce n'est pas nécessairement le projet de loi C-2 qui est directement en cause, mais certaines des dispositions qu'il renferme ne feraient qu'aggraver cette situation. Je suis certain qu'à cause de ces dispositions, le gouvernement pourrait passer à côté de compétences et de connaissances qui sont pourtant importantes. Le programme d'échange-emploi entre le secteur public et le secteur privé — auquel participent des élus et des hauts fonctionnaires de la fonction publique — joue un rôle important dans l'élaboration de saines politiques gouvernementales au Canada. Nous subirions donc une double perte : d'un côté le gouvernement parce qu'il ne bénéficierait plus d'un personnel compétent et, de l'autre, les intéressés — qui deviennent membres d'associations comme la nôtre et qui contribuent à l'élaboration de bonnes politiques gouvernementales — parce qu'ils perdraient une partie de leur capacité.

**Le sénateur Milne :** Madame Flis et monsieur Myers, vous avez parlé de la fécondation réciproque entre les secteurs public et privé. C'est aussi à cause de cela que cette période de restriction de cinq ans me préoccupe beaucoup.

Un de mes cousins a travaillé pour Bell Canada où il a participé à l'installation des premiers systèmes à micro-ondes. Je ne livre pas ici de secrets commerciaux, parce que cela remonte aux années 50. Il travaillait donc pour Bell Canada et, dans le cadre de cet emploi, il a été détaché au ministère de la Défense nationale pour aider les Forces canadiennes à se doter du même genre de réseau de communication. Cela serait-il possible en vertu de la loi actuelle?

**M. Myers :** Je ne sais pas et il faudra traiter de certains de ces aspects dans les règlements. Voilà pourquoi il faudra fixer des orientations qui soient fonction de ces aspects-là et qui permettent de parvenir à un meilleur équilibre.

**Le sénateur Milne :** Le gouvernement devrait pouvoir emprunter des compétences au secteur privé pour réaliser certains projets dans l'intérêt national et il faudrait permettre aux personnes qui participent à ces projets de réintégrer immédiatement le secteur privé sans devoir attendre cinq ans pour retrouver leur emploi.

**M. Myers :** Cela dépendra du niveau qu'ils auront occupé au sein de la fonction publique et du genre de décisions qu'ils auront été appelés à prendre.

**Mme Flis :** Cette question nous ramène également à ce que M. Myers mentionnait au sujet de la définition de titulaire d'une charge publique principal. Il y aura lieu de préciser certaines



specific position within an office and not always is it in a political office, let us say a chief of staff or a senior policy adviser. There needs to be clarity around that issue.

**Mr. Myers:** I would like to add one more point, not specifically on the issue of the five-year cooling-off period but on the issue of some of the disclosure requirements that are required on the part of senior public servants or people who have been appointed by ministers or by the Prime Minister to serve on advisory boards. There are a number of Canadians who are appointed every year to serve in advisory positions, and one of the questions that we have is about the provisions of this act and the disclosure requirements, the need to provide monthly information about the on-going communications. That would certainly make it very difficult for many Canadians, not only in business but also from other non-governmental organizations to play that key role in a senior advisory role in government.

**Senator Day:** I heard Mr. Myers' point with respect to the definition of "senior public office-holder" and Ms. Flis made mention of that as well. Is there anything that you can help us out with here? I agree with you that it is a cumbersome definition when it talks about section 128 of the Public Service Employment Act for part of the definition of a senior public office-holder. That is at page 66 of Bill C-2. It then goes on to section 2 of the Financial Administration Act. You are running all over the place. Finally, if someone is missed, there is a possibility of regulations under section 12(c.1). It would be almost impossible for someone to determine whether he or she might possibly fall within that definition.

Do you have any proposals as to how we can tighten that up?

**Mr. Myers:** This would be a matter for regulation, and my only proposal is that the government keep a registry of who is considered a senior public office-holder and that identification is made prior to communication.

My concern, though, is that people outside of government may be trying to communicate with people in government, not knowing that they are senior public office-holders and not, therefore, registering the communication and then be in non-compliance with the act. It is a problem, but the only way that we can manage this is for the government itself and for senior public office-holders themselves to identify their status. No one will read the act and no one will be able to identify who holds a senior position, given all of the gradations of the public service.

**Ms. Flis:** I suggest that there needs to be consistency in the definition, and it needs to be clear whether it is a position within a minister's office or whether it is all staff, it needs to be consistent.

choses. Il ne s'agira pas forcément d'un poste particulier au sein d'un bureau et il ne s'agira pas toujours d'un poste de nature politique, comme celui de chef de cabinet ou de conseiller politique principal. Des précisions seront donc nécessaires à cet égard.

**M. Myers :** J'aimerais ajouter une chose, pas précisément sur la question de la période de restriction de cinq ans, mais sur celle des divulgations imposées aux hauts fonctionnaires ou aux personnes nommées par les ministres ou par le premier ministre à des conseils consultatifs. Tous les ans, de nombreux Canadiens et Canadiennes sont nommés à des organismes consultatifs, et l'une des questions que nous nous posons au sujet des dispositions de la loi et de ses obligations en matière de divulgation concerne la nécessité de produire des renseignements mensuels sur les communications régulières. À cause de cela, il pourrait être difficile pour de nombreux Canadiens qui appartiennent au secteur privé ou à des organisations non gouvernementales de jouer un rôle de premier plan en tant que conseiller principal du gouvernement.

**Le sénateur Day :** M. Myers a fait une remarque au sujet de la définition de « titulaire d'une charge publique de haut rang », remarque qui a trouvé écho chez Mme Flis. Pourriez-vous nous dire quelque chose pour nous aider à cet égard? Je conviens avec vous que cette définition n'est pas très claire dans son renvoi à l'article 128 de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique qui définit ce qu'est un titulaire de charge publique de haut rang. Cela se trouve à la page 65 du projet de loi C-2. Il est également question de l'article 2 de la Loi sur la gestion des finances publiques. Tout y passe. Enfin, au cas où l'on aurait oublié quelqu'un, on nous rappelle que l'alinéa 12c.1) permet la désignation par voie de règlement. Il serait donc quasiment impossible à qui que ce soit de déterminer s'il risque d'être visé par cette définition.

Avez-vous des propositions à faire sur la façon dont nous pourrions être plus précis?

**M. Myers :** Tout cela devrait être précisé dans les règlements et ce que je propose, c'est que le gouvernement tienne un registre des personnes qu'il considère comme étant des titulaires de charge publique principaux et qu'il communique le contenu de ce registre a priori.

Ce que je crains, cependant, c'est que des personnes extérieures au gouvernement n'essaient de communiquer avec des gens à l'intérieur du gouvernement, sans savoir qu'ils s'adressent à des titulaires de charge publique principaux, et qu'elles ne déclarent pas ces communications et se trouvent donc en infraction avec la loi. C'est un problème, et la seule façon de le régler consiste, pour le gouvernement, à préciser le statut des titulaires de charge publique principaux. Personne ne lira la loi et personne ne pourra savoir qui occupe une charge publique de haut rang, compte tenu de la multitude d'échelons au sein de la fonction publique.

**Mme Flis :** Je pense qu'il faut rendre la définition cohérente et préciser si elle vise le personnel politique des ministres ou l'ensemble du personnel de la fonction publique. Il faut être cohérent.

**Senator Day:** Our job here is to try to improve the legislation where we can. This is in the act as it now appears in a very broad sense, leaving, as I said, a great deal to regulation, but also including references to two other acts. I agree with you it should be clear, but we are not sure how it should be made clearer.

On your way back home, if you have any thoughts about the definition, it certainly would be helpful if you could send those along to the clerk.

**Mr. Myers:** If it is not clear to you and to senior people in government, then it will be very difficult for anyone outside of government to understand.

**Senator Day:** Mr. Myers, are there any companies in your organization that use contingency fees? At the present time a contingency fee is permissible, but as I understand it, if there is a provision for a contingency fee in the contract, it must be stipulated so that the current registrar of lobbyists would know about that. That is open, transparent and everyone could find out that this lobbyist is working for this organization to try to get them something through the government, but it is all above-board. Now it is being banned outright and it is going in the opposite direction to my friend Senator Oliver's point about lawyers. Lawyers were never allowed contingency fees, but now they do in most jurisdictions, as long as it is open and transparent.

Is it now a widespread practice and will it therefore be a major impact, Mr. Myers, in relation to your members?

**Mr. Myers:** In our organization, our rules of conduct do not allow contingency fees. None of our members pay contingency fees for what we do on their behalf. That speaks to one of the points that Ms. Flis has made about the difference, perhaps, between organizations that lobby on behalf of the members, like associations, like other interest groups and what are considered "in-house lobbyists" and other consultants who may be paid contingency fees for the performance that they achieve.

**Ms. Flis:** I cannot speak, unfortunately, for specific companies that belong to the association. I would not suggest that it is widespread and that it is common practice, although within some of our members and private companies it is an employee-employer decision, not so much a consultancy, like the outside consultants. It is all about openness and transparency, which, I believe, is the point that you make. If it is open and transparent and it is private funds, then we feel that that should be allowed.

**Le sénateur Day :** Notre travail consiste à améliorer la loi dans la mesure du possible. Il s'agit d'une loi qui semble d'application très large et qui laisse, comme je le disais, beaucoup de place à la réglementation mais qui renvoie à deux autres lois. Je conviens avec vous qu'il faut la rendre plus claire, mais je ne vois pas comment y parvenir.

Il serait très utile, après cette séance, que vous nous transmettiez à notre greffier vos réflexions sur la question de la définition.

**M. Myers :** Si les choses ne sont pas claires pour vous ni pour les hauts responsables au gouvernement, il faut s'attendre à ce qu'il soit très difficile à ceux qui n'appartiennent pas au gouvernement de comprendre ce dont il retourne.

**Le sénateur Day :** Monsieur Myers, est-ce que des entreprises membres de votre organisation appliquent des honoraires conditionnels? Les honoraires conditionnels ne sont pas interdits pour le moment, mais à la façon dont je vois les choses, dès qu'un contrat prévoit le versement de tels honoraires, le Directeur des lobbyists doit être mis au courant. C'est donc une procédure ouverte et transparente grâce à laquelle tout le monde peut savoir que tel ou tel lobbyist travaille pour telle ou telle organisation qui cherche à obtenir quelque chose du gouvernement et que c'est tout ce qu'il y a de plus régulier. Mais voilà que cette pratique va être interdite et que nous allons prendre la direction opposée à ce que disait mon collègue le sénateur Oliver à propos des avocats. Les avocats n'avaient pas le droit de réclamer des honoraires conditionnels, mais ils peuvent maintenant le faire presque partout, dans la mesure où tout est ouvert et transparent.

Cette pratique est maintenant largement répandue et il y a donc lieu de se demander, monsieur Myers, si ces changements ne seront pas lourds de conséquence pour vos membres.

**M. Myers :** Au sein de notre organisation, nos règles de conduite ne permettent pas de réclamer des honoraires conditionnels. Aucun de nos membres ne nous verse d'honoraire conditionnel pour ce que nous faisons pour eux. Cela nous ramène à ce que disait Mme Flis à propos de la différence entre les organisations qui font du lobbying au nom de leurs membres — comme les associations et d'autres groupes d'intérêts —, en employant pour cela des lobbyists « internes », et les consultants qui peuvent percevoir des honoraires conditionnels à titre de rémunération au rendement.

**Mme Flis :** Malheureusement, je ne peux parler au nom des entreprises qui sont membres de l'association. Je ne dirais pas que c'est répandu et que c'est une pratique courante, mais certains de nos membres et des firmes privées optent pour cette formule par accord entre les employés et l'employeur, mais ce n'est pas vraiment dans le cadre de contrats de prestation de conseils comme le font les consultants indépendants. Tout est question d'ouverture et de transparence et je crois que c'est ce que vous voulez dire. S'il s'agit d'un processus ouvert et transparent et que ce sont des fonds privés qui sont en jeu, nous estimons que cette pratique devrait être autorisée.



**Senator Day:** What was the problem that is trying to be addressed by this and what impact will it have? You have answered the first part of that question and you are unaware of any problems. You would have told me about those, presumably.

**Ms. Flis:** I am not aware of any.

**Mr. Myers:** In project development, the procurement process and contracting options, many companies have contingency fees built in as part of their performance compensation. Again, it should be open and transparent. Many businesses work that way.

**Senator Day:** You point out that the difficulty with the contract lobbyists who cannot have contingency fees whereas an in-house lobbyist who meets with success will receive recognition for the work. In effect, that person is receiving a contingency fee.

**Mr. Myers:** For in-house lobbyists it is likely not a contingency fee, which is more for the consultant lobbyists. Whether it is a contingency fee or a bonus for achieving success might simply be a matter of semantics.

**Senator Day:** One is addressed and one is not addressed

**Mr. Myers:** Right.

**Ms. Flis:** The key differentiator is public funds versus private funds.

**Senator Day:** Does it surprise you that there is no definition of "lobbyist" in the Lobbyists Registration Act?

**Mr. Myers:** Yes, it surprises me. You can call me a lobbyist and I am proud of my work because I play an important role in the development of good public policy in Canada. There are specific activities in which people represent organizations, especially if they are looking for contracts or special advantages for their clients. If we are to provide a specific definition of the kinds of activities under the umbrella of lobbying, we should look at that specifically.

**Ms. Flis:** As someone whose background is primarily in the not-for-profit sector dealing with volunteers and grass-roots advocates, I deem that a key point. I read the proposed accountability legislation as someone who used to be a lobbyist for the Juvenile Diabetes Association when my volunteers across the country met with members of parliament or senators. Would they be considered lobbyists?

**Senator Day:** Could each of the witnesses prepare and send to the committee a definition of "lobbyist"? Lobbyist is referred to in the current act in the preamble but not in text of the document, which I find quite strange.

**Le sénateur Day :** Quel problème essaie-t-on de régler par cette disposition et quelle conséquence cela pourrait-il avoir? Vous avez répondu à la première partie de la question et vous dites ne pas être au courant de quelque problème que ce soit. Je suppose que vous m'en auriez parlé sinon.

**Mme Flis :** Effectivement, je n'ai pas entendu parler de problème.

**M. Myers :** De nombreuses entreprises prévoient des honoraires conditionnels à titre de rémunération au rendement dans le cadre de développement de projets, des processus d'acquisition et des options contractuelles. Il demeure que cela devrait être ouvert et transparent. C'est ce que font de nombreuses entreprises.

**Le sénateur Day :** Vous avez soulevé le problème des lobbyistes à contrat qui ne pourraient pas réclamer d'honoraire conditionnel, tandis que les lobbyistes employés qui obtiennent des résultats peuvent être rémunérés en conséquence. À toutes fins utiles, ces employés touchent un honoraire conditionnel, non?

**M. Myers :** On ne peut pas parler d'honoraire conditionnel dans le cas des lobbyistes employés, ce régime concernant davantage les lobbyistes à contrat. De toute façon, que l'on parle d'honoraire conditionnel ou de prime au rendement, tout cela n'est peut-être qu'une question de sémantique.

**Le sénateur Day :** Certes, mais il y a un aspect qui est couvert et l'autre pas.

**M. Myers :** Effectivement.

**Mme Flis :** La principale différence tenant au fait que, dans un cas, il s'agit de fonds privés tandis que, dans l'autre, ce sont des fonds publics.

**Le sénateur Day :** Êtes-vous surpris que le terme « lobbyist » ne soit pas défini dans la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes?

**M. Myers :** Oui. Vous pouvez m'appeler lobbyist parce que je suis fier de mon travail étant donné que je joue un rôle important qui consiste à améliorer la formulation des politiques gouvernementales au Canada. Je suis au nombre de ceux qui représentent des organisations, surtout celles qui désirent obtenir des contrats ou des avantages particuliers. Si nous devons produire une définition particulière pour ce genre d'activité au chapitre du lobbying, c'est à cela qu'il faudrait tout particulièrement penser.

**Mme Flis :** Moi qui ai principalement travaillé dans le secteur sans but lucratif au contact de bénévoles et d'activistes dans les mouvements de base, j'estime que c'est essentiel. Je lis le projet de loi sur la responsabilisation avec les yeux d'une personne qui a été lobbyist pour l'Association des jeunes diabétiques dont les bénévoles sillonnaient le pays pour rencontrer les députés ou les sénateurs. Ces gens-là devraient-ils être considérés comme des lobbyistes?

**Le sénateur Day :** Ces deux témoins seraient-ils disposés à envoyer leurs définitions de « lobbyist » au comité? Il est question de lobbyist dans le préambule de la loi actuelle, mais pas dans le texte, ce que je trouve étrange.

**Senator Stratton:** A volunteer for not-for-profit organizations is not considered a lobbyist because the work is voluntary. A person who is paid for such work is considered a lobbyist. I am curious to know how you would define "lobbyist."

**The Chairman:** The witnesses will send that by mail, senator.

**Senator Cowan:** Following up on the same point, it is my understanding that unless you are paid to do something, you are not a lobbyist. If you are volunteering your time for an organization or a cause, you are not required to report and, therefore, you are not covered by this definition.

**Ms. Flis:** Certainly, we will provide something substantive to the committee; however, some volunteers receive an honorarium or a per diem. The definition needs clarification.

**Senator Cowan:** Senator Stratton is correct in saying that when someone works purely on a volunteer basis, there is no requirement to report.

**Ms. Flis:** It is not defined so it is not clear.

**Senator Cowan:** If you have concerns about that, we would like to hear about it, because I do not believe the intent is to cover such a situation.

The other part on the contingency fee is in respect of the small organization. Senator Oliver talked about people paying a lobbyist \$500 per hour. He was talking about large corporations and organizations that have a budget for that kind of expenditure. It seems to me that many people will require the services of lobbyists in the best sense but do not have the money to pay or to promise to pay those rates up front. It is arguably legitimate that they would pay based upon success. As long as that is disclosed, then what is the problem?

Maybe you have to carve out an exception for receipt of grants but it seems entirely reasonable to allow a kind of contingency arrangement, in particular for smaller organizations that simply do not have the money to agree to pay large sums of money up front without some assurance that they will receive something in return for their expenditure.

**Mr. Myers:** I would agree with adequate transparency.

**Senator Cowan:** Perhaps we would be better served by insisting on readily accessible disclosure rather than on prohibitions, which often go too far and cover too much and create all kinds of unforeseen circumstances. Disclosure will get to most of the problems.

**Ms. Flis:** I would be surprised if you would find someone in the profession of government relations or public affairs that would be against disclosure.

**Le sénateur Stratton :** Un bénévole travaillant pour une organisation sans but lucratif n'est pas considéré comme un lobbyiste, parce qu'il travaille à titre gracieux. En revanche, la personne qui est rémunérée pour le même travail est considérée comme lobbyiste. Je serais curieux de savoir quelle définition vous donnez à « lobbyiste ».

**Le président :** Les témoins nous feront parvenir leurs définitions par courrier, sénateur.

**Le sénateur Cowan :** Pour poursuivre dans la même veine, je pense qu'à moins qu'on soit rémunéré pour faire quelque chose, on n'est pas un lobbyiste. Si vous donnez gratuitement votre temps à une organisation ou à une cause, vous n'êtes pas obligé de vous enregistrer et, en conséquence, vous n'êtes pas visé par cette définition.

**Mme Flis :** Nous remettrons quelque chose de complet au comité, mais il faut dire que certains bénévoles reçoivent des émoluments ou des indemnités journalières. Il y a donc lieu de préciser la définition.

**Le sénateur Cowan :** Le sénateur Stratton a raison de dire que les personnes qui travaillent de façon exclusivement bénévole n'ont pas besoin de faire de déclaration.

**Mme Flis :** Ce n'est pas défini aussi clairement.

**Le sénateur Cowan :** Si vous avez des réserves à ce sujet, nous aimerions que vous nous en fassiez part, parce que nous ne pensons pas que le législateur a l'intention de viser ce genre de situation.

L'autre dimension des honoraires conditionnels concerne les petites organisations. Le sénateur Oliver a parlé de ceux qui versent 500 \$ de l'heure à des lobbyistes. En fait, il parlait dans ce cas des grandes sociétés et organisations qui ont les budgets voulus pour assumer de telles dépenses. J'ai l'impression que bien des gens ont besoin des services de lobbyistes, au bon sens du terme, mais qu'ils n'ont pas les fonds nécessaires pour se les offrir ou pour s'engager à verser de tels honoraires d'entrée de jeu. On pourrait toujours arguer de la légitimité de fonder la rémunération sur les résultats. Tant que cette pratique est déclarée, pourquoi ferait-elle problème?

On pourrait peut-être faire une exception dans le cas des subventions, mais j'estime tout à fait raisonnable d'autoriser ce type de modalité de rémunération au rendement, surtout pour des petites organisations qui n'auraient pas l'argent nécessaire pour s'engager à payer d'importantes sommes d'entrée de jeu sans la garantie qu'elles recevront quelque chose en retour.

**M. Myers :** Je suis d'accord pour exiger la transparence.

**Le sénateur Cowan :** Il serait peut-être plus utile d'insister sur l'accès facile aux informations divulguées plutôt que sur un interdit qui va souvent trop loin et qui occasionne toutes sortes d'imprévus. La divulgation nous permettrait de régler une grande partie du problème.

**Mme Flis :** Je serais surprise que vous trouviez qui que ce soit au sein de la profession des relations publiques ou des affaires publiques qui se dise contre la divulgation.



**Mr. Myers:** One of my concerns is that we are paid fees by our members to undertake a specific public policy initiative for their benefit. For example, an analysis that I am preparing is on how to speed up drug approvals. This is in the interest of a number of pharmaceutical companies but also in the interest of good public policy in Canada. I am paid a fee for undertaking that project and the fee is not considered a contingency fee, but the fee will be significantly higher if we are able to achieve an outcome at the end of the day.

I am a little concerned about the definition of “contingency fee.” Would that in any way restrict the kind of membership fees that an association like CME would charge our members for actually achieving good public policy outcomes?

**Senator Cowan:** I agree and I do not see what harm is done to the public good by permitting exactly that kind of arrangement. Certainly, the performance of in-house lobbyists will be reviewed on an annual basis. If they have done a good job at professional lobbying, they can legitimately expect a bonus. Whether it is called a bonus or a contingency fee, I do not see anything wrong with it.

**Senator Baker:** My one question will go back to the original question asked by Senator Oliver at the beginning of the meeting and the careful manner in which he put it. It has been shown that it is perhaps a key question.

You said that you have concerns about the prohibition of contingency fees. The chair then asked you an interesting question because in recent years, federal legislation has changed substantively. For example, the phrase “shall not be assigned” has entered various acts. I will give you an example. As Senator Cowan and Senator Day have pointed out, it is common practice to have contingency fees or success fees or agreements. If lawyers represent a client who cannot afford to pay up front, as the example used, and success is attained at the end of the day, then there can be a contingency fee of between 15 per cent and 25 per cent or, in some particularly complicated injury cases, it could be higher. However, what has crept in are the words “cannot be assigned,” and they have crept into acts, for example, like the Canada Pension Act, under which there are ongoing appeals; I give you the example of the Canada pension disability. Therefore, it is against the law now for the federal bureaucracy to recognize that a lawyer has signed a contingency agreement with a claimant who has been battling for years, and it has gone through the Court of Appeal. In the act it says, “cannot be assigned,” and the courts have interpreted that to mean “no contingency fee.”

**M. Myers :** Ce qui m'inquiète, c'est que nous sommes rémunérés par nos membres pour représenter leurs intérêts dans le domaine des politiques gouvernementales. Par exemple, je suis en train de préparer une analyse sur la façon d'accélérer l'approbation des médicaments. Cette démarche va dans l'intérêt d'un certain nombre de compagnies pharmaceutiques, mais aussi de la politique gouvernementale au Canada. Je suis rémunéré pour mener ce projet à bien, mais ma rémunération n'est pas considérée comme étant des honoraires conditionnels, ce qui n'empêche que ce que je toucherai en fin de compte sera considérablement plus élevé si nous parvenons à des résultats concrets.

Je suis donc un peu préoccupé par la définition que l'on donne à « honoraire conditionnel ». Est-ce que cela pourrait, d'une façon ou d'une autre, occasionner une réduction des frais d'adhésion à une association comme l'AME qui cherche à obtenir de bons résultats dans le domaine de la politique gouvernementale?

**Le sénateur Cowan :** Je suis d'accord et je ne vois pas quel tort on peut porter à la cause publique en autorisant ce genre de modalité. Il est sûr que le rendement des lobbyistes employés fait l'objet d'une évaluation annuelle. S'ils ont fait du bon travail en tant que lobbyistes professionnels, ils peuvent légitimement s'attendre à toucher une prime. Que l'on parle alors de prime ou d'honoraire conditionnel, je ne vois rien de mal dans cela.

**Le sénateur Baker :** Ma question rejoint celle que le sénateur Oliver a formulée avec grands soins au début de la réunion. Il nous a montré qu'il s'agit peut-être là d'une question clé.

Vous avez dit entretenir des réserves au sujet de l'exclusion des honoraires conditionnels. Le président vous a ensuite posé une question intéressante parce que, ces dernières années, la loi fédérale a été considérablement modifiée. Par exemple, on a vu apparaître dans différentes mesures législatives l'expression « ne peut être transféré ». Je vais vous en donner un exemple. Comme le sénateur Cowan et le sénateur Day vous l'ont indiqué, il est courant de demander des honoraires conditionnels ou une rémunération au rendement ou de conclure des ententes du genre. Si un avocat représente un client qui ne peut pas se permettre de le régler d'entrée de jeu, pour reprendre l'exemple qui a été donné, mais qu'il remporte la cause, il peut réclamer des honoraires conditionnels de 15 p. 100 à 25 p. 100 et, dans certains cas particulièrement complexes, ce pourcentage peut même être supérieur. Il demeure qu'on a vu apparaître l'expression « ne peut être transféré » dans les différentes lois, comme la Loi sur le Régime de pensions du Canada qui fait l'objet d'appels réguliers; je pense ici à la prestation d'invalidité en vertu du Régime de pensions du Canada. La loi interdit désormais à la fonction publique fédérale de reconnaître qu'un avocat a réclamé des honoraires conditionnels à un plaignant qui se bat depuis des années et cela s'est même retrouvé devant la Cour d'appel. La loi stipule « ne peut être transféré » et les tribunaux ont interprété cette mention comme interdisant les honoraires conditionnels.

The chair asked you this key question: What is wrong with it, if, at the end of the day, you are successful and then the person can afford to pay you what would have been in the contingency agreement or a deal that you have made privately?

Granted, the lawyer would have to trust the person he or she is representing. In order to get paid, you would have to have that trust, and I imagine many lawyers today refuse to take cases because of this change in the law, namely, "cannot be assigned." I am using Canada pension as an example.

What do you think of the chair's question that you can have a law that says "cannot be assigned," meaning "no contingency arrangements," but that you could have a private deal with your client that was outside of the realm of that definition in the act?

**Ms. Flis:** First, it needs to be open and transparent and fully disclosed; second, we differentiate between private and public funds.

**Senator Baker:** Give us your definition. Could you explain "private and public funds"?

**Ms. Flis:** "Public" means government money.

**Senator Baker:** You would be lobbying for government money.

**Ms. Flis:** We would be lobbying for a government grant. I am just using it as an example. If I am working for a corporation with a specific measurable objective that I achieve, there is a performance bonus associated with that.

**Senator Baker:** Do you mean that you obtained the government money?

**Ms. Flis:** No. That is not government funds. I am talking specifically taking from government. That is an internal.

**Senator Baker:** If you were lobbying on behalf of a client for certain government contracts or attention or licence or whatever, is that private money?

**Ms. Flis:** If it is government money, it is government money. It is public funds.

**Senator Baker:** Do you agree that for any dealings with the government there should not be a contingency agreement?

**Ms. Flis:** I would agree in the case of public funds, for a grant.

What I am referring to specifically is a performance-based system. If you have an arrangement with a client or you have an arrangement with your boss to achieve a certain goal and

Le président vous a posé une question fondamentale : qu'y a-t-il de mal à ce que votre client, si vous réussissez, et s'il peut se le permettre, vous règle les honoraires conditionnels prévus ou respecte l'entente qu'il aura passé avec vous?

Je vous concède qu'un avocat doit faire confiance à la personne qu'il représente. Cette confiance est importante pour qu'il ait la garantie d'être réglé et j'imagine que beaucoup d'avocats de nos jours refusent de prendre certains dossiers à cause du changement à apporter dans la loi par l'ajout de la mention « ne peut être transféré ». Je vous ai cité l'exemple du Régime de pensions du Canada.

Que pensez-vous de cette question que vous a posée le président, soit que la loi peut préciser « ne peut être transféré » — mention voulant dire ici « interdiction de conclure des ententes portant sur des honoraires conditionnels » — mais qu'il demeure possible de conclure des ententes à titre privé avec un client qui échappe à la portée de la loi?

**Mme Flis :** Tout d'abord, il faut que le processus soit ouvert et transparent, qu'il fasse l'objet d'une divulgation complète et, deuxièmement, il faut faire la différence entre fonds privés et fonds publics.

**Le sénateur Baker :** Pouvez-vous nous donner votre définition. Expliquez-nous ce que vous entendez par « fonds publics et fonds privés ».

**Mme Flis :** Par fonds « publics », je désigne l'argent du gouvernement.

**Le sénateur Baker :** C'est quand le lobbying consiste à obtenir des fonds du gouvernement.

**Mme Flis :** C'est cela. C'est quand on fait du lobbying pour obtenir une subvention du gouvernement. C'est un exemple que je donne, comme ça. Si je travaille pour une société en fonction d'un objectif mesurable et que j'atteins cet objectif, je toucherai une prime au rendement.

**Le sénateur Baker :** Voulez-vous dire, si vous avez obtenu l'argent du gouvernement.

**Mme Flis :** Non. Dans ce cas, il ne s'agit plus d'argent du gouvernement. Je parle de ce qui viendrait directement du gouvernement. Dans ce cas-ci, c'est interne.

**Le sénateur Baker :** Si vous faisiez du lobbying au nom d'un client pour obtenir des contrats ou une licence, ou pour attirer l'attention du gouvernement, s'agirait-il d'argent privé?

**Mme Flis :** Si c'est de l'argent du gouvernement, c'est de l'argent du gouvernement. Ce sont des fonds publics.

**Le sénateur Baker :** N'êtes-vous pas d'accord que, dans tous les cas où l'on traite avec le gouvernement, il ne devrait pas y avoir d'entente prévoyant le versement d'honoraire conditionnel?

**Mme Flis :** Je suis d'accord dans le cas des fonds publics, d'une subvention.

Moi, je parlais davantage d'un système de rémunération au rendement. Si vous avez conclu une entente avec un client ou avec votre patron pour parvenir à certains objectifs, que vous avez un



objective, you have a base salary and, let us say, you get a 10 per cent bonus if you achieve this goal. That should be permitted.

**Senator Baker:** What you object to in this act is that the prohibition of contingency fees, according to you, only applies if it does not involve something that you are getting from the government.

**Ms. Flis:** Government funds.

**Mr. Myers:** The good management of the administration of government funding programs might deal with that issue. It is clear that in those programs, the payment for contingency fees is not allowed. This is what a number of programs already do. It is just a matter of good government program administration and good review of government programs. I am a little worried that we are trying to solve a specific problem by legislation and getting too complicated and too complex.

**Senator Joyal:** Mr. Myers, I would like to quote your brief because you have raised an important issue. I quote the top of page 3:

We are concerned that detailed information requirements as to the nature and subject of communications would create an overly onerous, complicated and costly process for the regulated parties as well as for those officials overseeing compliance. In that case, many businesses are likely to opt for third parties to represent their specific interest to public officials, a response that may reduce transparency but create a thriving business for consultant lobbyists.

Further, on page 3 you say, "The definition of "pre-arranged meetings and calls". At what point does casual conversation become lobbying activity?

My perception is the more you try to constrain the natural flow of exchange by all kinds of reporting mechanisms or an obligation to report, you create a reaction, and that reaction is to go underground.

You have probably drawn our attention to that because you speak from experience. What experience led you to conclude that we are doing here might have unintended consequences of not creating more transparency but pushing relationships between the private sector and government officer into an area whereby there would be less clarity?

**Mr. Myers:** That is a concern. Most of our members are small companies, and they do not want to be involved with a great administration burden in terms of monthly disclosure, even though they may be dealing quite frequently with senior public officers.

salaire de base et que vous touchez, par exemple, une prime de 10 p. 100 en cas de réussite, j'estime que c'est une forme de rémunération qu'il faudrait autoriser.

**Le sénateur Baker :** Ce à quoi vous vous opposez dans ce projet de loi, c'est que, selon vous, l'interdiction des honoraires conditionnels ne devrait s'appliquer que pour des contrats où il est question d'obtenir quelque chose du gouvernement.

**Mme Flis :** Des fonds du gouvernement.

**M. Myers :** On pourrait traiter de cette question dans le cadre de la bonne gestion de l'administration des programmes de financement du gouvernement. Il est évident que le versement d'honoraires conditionnels est interdit dans le cadre de ces programmes. C'est déjà précisé pour un certain nombre d'entre eux. Il est simplement question de bien administrer les programmes du gouvernement et d'examiner ce qu'ils donnent. Je suis un peu inquiet que nous cherchions à régler un problème particulier par voie de législation et je crains que cela ne devienne trop compliqué, trop complexe.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Myers, je vais vous citer votre mémoire parce que vous y soulevez quelque chose d'important. Cela se trouve en haut de la page 3 :

Nous craignons que l'obligation de produire des informations détaillées, notamment en ce qui concerne la nature et l'objet des communications, n'impose un processus lourd, complexe et coûteux aux parties visées par cette réglementation de même qu'aux fonctionnaires chargés de veiller au respect des dispositions de la loi. En l'espèce, de grandes entreprises pourraient décider de recourir à des tierces parties pour faire valoir leurs intérêts auprès des fonctionnaires, ce qui aurait pour résultat de réduire la transparence et de permettre aux lobbyistes consultants de faire des affaires en or.

Un peu plus loin sur la même page, vous parlez de la « définition des communications et des entrevues sur rendez-vous » et vous vous demandez à partir de quel moment il faut considérer qu'une conversation officieuse devient une activité de lobbying.

J'ai personnellement l'impression que, plus on essaie de limiter le flux naturel des échanges par toutes sortes de mécanismes de compte rendu ou par l'imposition d'une obligation de faire rapport, plus on risque de créer une réaction consistant à passer à la clandestinité.

Vous êtes parvenu à attirer notre attention sur ce sujet parce que vous parlez d'expérience. Sur quoi vous fondez-vous pour conclure que ce qui est prévu ici pourrait avoir des conséquences involontaires, autrement dit que, loin d'être plus transparentes, les relations entre le secteur privé et les agents du gouvernement seraient de moins en moins claires?

**M. Myers :** C'est préoccupant. La plupart de nos membres sont de petites entreprises qui ne veulent pas ployer sous le fardeau administratif des divulgations mensuelles, même s'il leur arrive de traiter assez fréquemment avec des hauts fonctionnaires.

My concern is that if you make it onerous in terms of the time or the resources or the information that must be disclosed, or make it costly or complicated, companies will go to other parties and have them lobby on their behalf. That weakens not only their input, involvement and engagement in good public policy-making, but also probably takes many of these discussions out of the public realm and into the realm of private-sector lobbyists.

This act will be effective if people comply with provisions and the objectives of the act will be achieved if it is easy to comply with. If this third objective were recognized in the act, there would be a balance. Based on this act as it sits right now, if you give regulators the power to regulate the act, it will be difficult to know how much information and communication must be reported. It is important to provide that balance so that the regulating process does not become so cumbersome that you lose the public-sector dialogue that is so important and that you find that companies will say, "We are not going to be engaged directly with government officials. We will go to consultants and take that out of the public-sector debate."

**Senator Joyal:** In other words, would it serve the private consulting firms if the regulation were heavy, complicated and demanding for any businessperson who does not have time to file all those reports?

**Mr. Myers:** The people who know their way around the regulations will make a lot of money.

**The Chairman:** Mr. Myers and Ms. Flis, on behalf of the committee I thank you very much for coming forward and responding to senators' questions.

**Senator Baker:** I forgot to mention during my address what a great job Ms. Flis has done over the years for the not-for-profit sector in this country. She has performed admirably.

**The Chairman:** Honourable senators, we are now returning to the issue of political financing. We have before us Errol P. Mendes, professor at the Faculty of Law, the University of Ottawa. Professor Mendes is a frequent speaker and media commentator on international business ethics, constitutional and human rights topics across Canada and the world. He has been invited to present numerous briefs to the Parliament of Canada and has acted as an advisor to the Government of Canada in these areas. Welcome, Mr. Mendes.

[Translation]

On behalf of the committee, I would like to thank you for your presence. I give you the floor without further ado, and after your presentation we will open the floor for a questions and discussion period which will, no doubt, be quite useful to all the committee members.

Ce que je crains — si la divulgation exige trop de temps ou de ressources, si elle porte sur trop d'informations ou si elle est trop coûteuse ou compliquée — c'est que les entreprises ne se tournent vers d'autres pour leur confier le travail de lobbying. Cela affaiblirait non seulement leur participation à la formulation de politiques gouvernementales et leur engagement à cet égard, mais aurait sans doute pour effet d'opacifier une grande partie de ces échanges dont s'occuperaient désormais les lobbyistes du secteur privé.

Cette loi sera efficace si les gens s'y conforment et les objectifs qu'elle énonce seront atteints s'il est facile de se conformer à ses dispositions. Si ce troisième objectif était pris en compte dans la loi, nous parviendrions à un équilibre. À la façon dont cette loi se présente actuellement, si vous laissez le soin aux organismes de réglementation d'adopter des règlements d'après ce texte, il sera difficile de savoir quels types d'informations et de communications il faudra déclarer. Il est donc important de prévoir ce genre d'équilibre dès le départ pour que le processus de réglementation ne devienne pas trop lourd au point de porter atteinte au dialogue avec le secteur public. En effet, des entreprises pourraient décider de ne plus traiter directement avec des fonctionnaires, mais plutôt de passer par des consultants afin de sortir du domaine public.

**Le sénateur Joyal :** La question est donc de savoir si nous ne desservirions pas les firmes de consultants privées à cause d'une réglementation trop lourde, trop compliquée et trop exigeante pour des gens d'affaires qui n'ont pas le temps de remplir tous ces rapports?

**M. Myers :** Ceux qui sauront comment naviguer dans tous ces règlements feront beaucoup d'argent.

**Le président :** Monsieur Myers et madame Flis, je vous remercie au nom du comité de vous être déplacés et d'avoir répondu aux questions des sénateurs.

**Le sénateur Baker :** Quand j'avais la parole, j'ai oublié de dire que Mme Flis a fait un excellent travail au fil des ans pour le secteur sans but lucratif. Elle a mené une action admirable.

**Le président :** Chers collègues, nous allons revenir à la question du financement des partis politiques et, pour cela, nous allons accueillir Errol P. Mendes qui est professeur à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa. Le professeur Mendes est souvent appelé à prendre la parole, notamment dans les médias, sur les questions d'éthique en commerce international, de droit constitutionnel et de droit de la personne, et cela partout au Canada et dans le monde. Il a été invité à présenter de nombreux mémoires au Parlement du Canada et il a conseillé le gouvernement dans ses domaines de prédilection. Bienvenue, monsieur Mendes.

[Français]

Le comité tient à vous remercier de votre présence. Sans plus tarder, je vous cède la parole, après quoi nous passerons à la période des questions et de discussion qui, j'en suis sûr, sera très utile pour les membres du comité.



[English]

Mr. Mendes, after you present your brief the first questioner will be Senator Zimmer, who has expertise in this area. I note from your paper that you have read the extensive testimony we have received from more than 20 witnesses on this area of election financing. We would like you to emphasize the areas that are new and have not been mentioned by the other 20 witnesses on this subject when you make your presentation.

**Errol P. Mendes, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa, as an individual:** Thank you very much for your invitation to appear before this committee.

[Translation]

I regret to say that I will make my comments in English only because it is easier for me to express my thoughts using that language rather than French.

**Senator Nolin:** That is a pretty good level in the other official language.

[English]

**Mr. Mendes:** Permit me to begin by positing that in a parliamentary democracy it is of the utmost importance that ethics and the accountability in the institutions of government and the public service be treated by those who seek to impose legal structures on these issues as an opportunity for improving the citizens' trust and confidence in government. It should not be used as a sword to draw blood in the ring of partisan politics. In the end, it is partisan politics and all parties that lose the confidence and trust of the people. For example, if one side debases the other party as the party of corruption in order to be seen as the champion of ethics and accountability. This course of action will result in all politics and all politicians falling into disrepute.

It is also important that legal frameworks in ethics and accountability be examined for counter-productive, unintended consequences and weakly-tested assumptions that can wreak havoc on the body politic in the end.

It is in this spirit that I come before you, in the final stages of your deliberations, to point out in one key area of the bill, namely political financing, that unintended consequences may result due to some weakly-tested assumptions in critical parts of Bill C-2.

I want to begin with the weakly-tested assumption that because large corporations and unions can improperly influence parties in elections with their substantial contributions all businesses, unions and associations should be banned from contributing. Bill C-2 totally bans these entities.

[Traduction]

Monsieur Mendes, après que vous nous aurez présenté votre mémoire, le sénateur Zimmer, qui est compétent dans ce domaine, vous posera les premières questions. Je constate d'après votre document que vous avez lu les témoignages que nous avons recueillis auprès de plus de 20 témoins sur cette question du financement électoral. Je vous invite à insister sur les nombreux aspects qui n'ont encore pas été soulevés par les 20 autres témoins qui vous ont précédé.

**Errol P. Mendes, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel :** Merci de m'avoir invité à votre comité.

[Français]

Je vais présenter mes idées en anglais, je m'excuse, c'est plus facile pour moi de préciser mes idées en anglais qu'en français.

**Le sénateur Nolin :** C'est une bonne langue officielle.

[Traduction]

**M. Mendes :** Si vous me le permettez, je commencerai par émettre un postulat : dans une démocratie, il est de la plus haute importance que l'éthique et la reddition de comptes des institutions gouvernementales et de la fonction publique soient régies par des gens animés du désir d'établir un cadre juridique approprié pour tenter d'améliorer la confiance des citoyens envers le gouvernement. Il ne faut pas sauter sur cette occasion pour porter un coup fatal à la politique partisane. Au final, ce sont les gens qui perdent confiance dans les politiques partisans et dans les partis quand, par exemple, un parti en présente un autre comme étant celui de « la corruption » pour se faire passer pour le grand défenseur de l'éthique et de la responsabilisation. Cette façon de faire ne peut que discréditer la politique et les politiciens.

Il est également très important d'examiner les cadres juridiques concernant l'éthique et la responsabilisation pour déterminer s'ils ne risquent pas d'aller à l'encontre des buts recherchés, de donner lieu à des conséquences involontaires ou de s'appuyer sur des hypothèses mal testées, le tout risquant d'occasionner des ravages à la société.

C'est dans cet esprit que je me présente devant vous, à l'étape finale de vos délibérations, pour traiter d'un aspect fondamental du projet de loi, je veux parler du financement politique. Des hypothèses mal testées relativement à des parties critiques du projet de loi C-2 pourraient en effet avoir des conséquences non intentionnelles.

Je commencerai par une de ces hypothèses peu testées, celle voulant que les grandes entreprises et les syndicats étant en mesure d'exercer une influence excessive sur les partis politiques parce qu'elles versent des contributions importantes lors des élections, il y aurait dès lors lieu d'interdire à toutes les entreprises, à tous les syndicats et à toutes les associations de faire des contributions politiques. Le projet de loi C-2 prévoit donc que ce genre de contribution soit carrément proscrite.

The total prohibition of corporate contributions assumes that all corporations are big and endowed with sufficient resources to be able to manipulate the electoral and political systems in our democracy. In fact, the majority of corporations in this country are medium, small and very small corporations. Industry Canada gives the following statistics on the extent of small businesses in Canada, and I quote from the Industry Canada website:

Small businesses, establishments with fewer than 100 employees, are an important force in Canada, accounting for nearly 98 per cent of all enterprises. The majority, 80 per cent of Canada's small firms, have fewer than five employees and are labelled micro-enterprises. Nearly 99.8 per cent of the 2.2 million businesses in Canada are small and medium-size enterprises, having fewer than 500 employees.

Thousands of corporations consist of one person or a few individuals carrying on their livelihoods as they would if they were unincorporated but have chosen the corporate form for legitimate tax reasons. According to the CIBC report, almost 60 per cent of all small business owners in Canada see themselves as "lifestylers" who use their businesses as a means of earning income while balancing other commitments or lifestyle choices. Why should thousands of Canadians be denied the right to contribute the \$1,000 limit out of the earnings vehicle that is best suited to contribute for them to the political process? They can contribute personally outside the corporate structure, but why are we denying them the ability to contribute from the vehicle best suited to their tax and lifestyle situation? This denial may well result in a reluctance to contribute as an individual.

There is a vital freedom of expression and association right guaranteed under the Canadian Charter of Rights and Freedoms at stake, which previous witnesses have not addressed. The Supreme Court of Canada has stated in several cases that political contributions are a form of protected expression and can only be subject to reasonable limits demonstrably justified in a free and democratic society, which is section 1 of the Charter. Justice Beverly McLachlin emphasized that total prohibitions should not be contemplated even where the protected expression is commercial expression. I do not have time to read out the whole of her majority decision in *RJR-MacDonald Inc.* but I will cite the relevant part.

...A full prohibition will only be constitutionally acceptable under the minimal impairment stage of the analysis where the government can show that only a full prohibition will enable it to achieve its objective. Where, as here, no evidence is adduced to show that a partial ban would be less effective than a total ban, the justification required by section 1 to save the violation of free speech is not established.

Cette interdiction totale en matière de contributions que l'on veut imposer aux personnes morales présuppose que toutes les entreprises privées sont importantes et qu'elles ont suffisamment de ressources pour manipuler les systèmes électoraux et politiques de notre démocratie. Pourtant, la majorité des entreprises canadiennes sont des PME ou de très petites entreprises. Industrie Canada présente d'ailleurs à cet égard les statistiques suivantes sur son site Web :

Les petites entreprises — c'est-à-dire les établissements comptant moins de 100 employés — sont très nombreuses au Canada, puisqu'elles représentent 98 p. 100 du total. La majorité d'entre elles, soit 80 p. 100, comptent moins de cinq employés et on les appelle « micro-entreprises ». De plus, la quasi-totalité des 2,2 millions d'entreprises au Canada, soit 99,9 p. 100, sont des PME de moins de 500 employés.

Il existe des milliers de sociétés dont les propriétaires, uniques ou peu nombreux, gagnent leur vie comme s'ils n'étaient pas constitués en société; ils ont choisi cette forme sociale pour des raisons fiscales légitimes. Selon un rapport de la CIBC, près de 60 p. 100 des propriétaires de petites entreprises au Canada estiment que leur entreprise leur permet de mener le style de vie qui les intéresse, puisqu'ils en tirent un revenu tout en maintenant un équilibre dans les autres facettes de leur quotidien. Pourquoi devrait-on refuser à ces milliers de Canadiens la possibilité d'utiliser le véhicule qui leur convient le mieux pour contribuer au processus politique dans la limite permise des 1 000 \$? Ils peuvent bien sûr contribuer à titre personnel, mais pourquoi ne pourraient-ils pas le faire en utilisant le véhicule qui correspond le mieux à leur mode de fiscalité et à leur mode de vie? Ce genre de refus pourrait fort leur faire hésiter à contribuer à titre personnel.

Nous avons affaire ici à un droit fondamental d'expression et d'association, garanti par la Charte canadienne des droits et libertés. La Cour suprême du Canada a déclaré dans plusieurs de ses décisions que les contributions politiques sont une forme d'expression protégée et qu'elles peuvent uniquement être sujettes à des limites raisonnables dont la justification peut être démontrée dans une société libre et démocratique en vertu de l'article 1 de la Charte. La juge Beverly McLachlin a bien stipulé que les interdictions totales sont inacceptables même si l'expression protégée est une expression commerciale. Je n'ai pas le temps de vous lire la totalité de sa décision majoritaire dans l'arrêt *RJR-MacDonald Inc.*, mais je vais vous citer la partie la plus intéressante.

[...] Une interdiction totale ne sera acceptable, sur le plan constitutionnel, en vertu du volet « atteinte minimale de l'analyse » que dans le cas où le gouvernement peut établir que seule une interdiction totale lui permettra d'atteindre son objectif. Si, comme en l'espèce, aucune preuve n'a été présentée pour démontrer qu'une interdiction partielle serait moins efficace qu'une interdiction totale, on n'a pas établi la justification requise en vertu de l'article premier visant à sauvegarder la violation de la liberté d'expression.



Given that the Supreme Court is willing to strike down total prohibitions against advertising and promotion of harmful, and some would add deadly, tobacco products, would one expect there to be even more concern about the total prohibitions on one of the most vital forms of political expression; the right to contribute to the political process?

This was confirmed in another Supreme Court of Canada decision, the *Libman v. Quebec* decision, which held that the total prohibition on third party expenditures in the Quebec Referendum Act outside the yes and no committees was a violation of the Charter's freedom of expression. The court held that the total prohibition on third party expenditures was a more drastic infringement on freedom of expression than was necessary to achieve the objective of the government. They suggested a financial ceiling of \$1,000, which would be less intrusive and which the Quebec government subsequently accepted and adopted.

Would not the Supreme Court, in a constitutional challenge to Bill C-2, suggest a similar, rational and proportionate limit for corporations and perhaps trade unions to contribute to the political process in Canada?

If the underpinnings of our Canadian, and indeed other parliamentary free and democratic societies are to permit freedom of association to pursue collective goals, which is the foundation of the trade union movement, and economic liberty, which is the foundation of corporate enterprise, is it not passing strange that these actors are totally prohibited from participating in the political process? Indeed, the focus on rational and proportional limitations on political financing is to be found in all the major Supreme Court of Canada decisions on election financing.

It should be noted that Parliament in 2002 reacted to a decision of the Alberta Court of Appeal, which I describe on page 4, by amending the Canada Elections Act to raise the \$1,000, third party election expenditure limit to a substantial total of \$150,000, of which no more than \$3,000 could be spent in an electoral district.

A future prime minister took these new limits to the Supreme Court again, arguing that they constituted a violation of the Charter's right of freedom of expression. In *Harper v. Canada*, he lost, albeit in a majority decision of six judges who concluded that the limits were proportional and allowed third parties to use modest means of advertising to inform the electorate of their message in a manner which would not overwhelm Canada's political parties or other third parties.

You have heard from other witnesses that even though Manitoba and Quebec have legislated total prohibitions on corporate donations, they may have some growing concerns as to whether that was the right choice in the first place. You have

Comme la Cour suprême est prête à annuler la restriction complète relative à la publicité et à la promotion des produits nocifs du tabac, que certains qualifient même de mortels, ne doit-on pas s'attendre à ce qu'elle soit encore plus préoccupée par la restriction complète de l'une des formes les plus fondamentales de l'expression politique, soit le droit de contribuer au processus politique?

La Cour suprême a confirmé sa position dans une autre décision, la décision *Libman c. Québec*, qui stipule que la restriction complète relative aux dépenses des tiers — à l'exclusion des comités du Oui et du Non — en vertu de la loi québécoise sur la consultation, constituait une violation de la liberté d'expression garantie par la Charte. La Cour a statué que l'interdiction complète relative aux dépenses faites par des tiers était une violation de la liberté d'expression beaucoup plus radicale que nécessaire pour atteindre l'objectif du gouvernement. La Cour a recommandé l'adoption d'un plafond de 1 000 \$, précisant que celui-ci serait beaucoup moins dérangerant qu'une restriction complète. Le gouvernement du Québec s'est rangé à cette suggestion.

À l'occasion d'une contestation constitutionnelle du projet de loi C-2, la Cour suprême ne pourrait-elle pas recommander une limite rationnelle et proportionnelle similaire pour les entreprises et même pour les syndicats afin de leur permettre de participer au processus politique au Canada?

Si les piliers de sociétés parlementaires libres et démocratiques, comme la société canadienne, consistent à permettre la liberté d'association dans le but d'atteindre des objectifs communs — ce qui est à la base même du mouvement syndicaliste — et la liberté économique — qui constitue le fondement des entreprises — n'est-il pas étrange qu'on interdise à ces mêmes acteurs de prendre part au processus politique? En fait, c'est dans ses décisions les plus importantes relatives au financement électoral que le plus haut tribunal du pays met l'accent sur les limites rationnelles et proportionnelles du financement politique.

Il convient de remarquer qu'en 2002, le Parlement a réagi à une décision de la Cour d'appel de l'Alberta, que je décris à la page 5 de mon mémoire, en modifiant la Loi électorale du Canada de sorte à augmenter considérablement la limite de 1 000 \$ pour les dépenses électorales des partis tiers en la faisant passer à 150 000 \$ dont 3 000 \$ pourraient être dépensés dans une seule circonscription.

Un futur premier ministre allait de nouveau soumettre ces limites à la Cour suprême en soutenant, une fois de plus, qu'elles enfreignaient la liberté d'expression garantie par la Charte. Il s'agissait de l'affaire *Harper c. Canada*, que l'intéressé a perdu dans une décision rendue à la majorité par six juges; ceux-ci ont conclu que les limites étaient proportionnelles et ont permis aux partis tiers d'utiliser des moyens de publicité modestes pour informer les électeurs de leurs messages de manière à ne pas submerger les partis politiques ou les autres partis tiers.

D'autres témoins vous ont mentionné que, même si le Manitoba et le Québec ont également légiféré pour interdire complètement les contributions des entreprises, on se demande à présent dans ces provinces si c'était la chose à faire. M. Pierre F.

heard from Mr. Pierre F. Côté, who was Quebec's chief electoral officer for 20 years, that he and others in Quebec are beginning to question whether the total prohibition on corporate contributions was a good idea. In fact, he also mentioned to you that he convinced Justice Jean Moisan of the same position, who made similar recommendations to go back against the total prohibition to the Quebec government in June of this year.

The Supreme Court of Canada decisions raise the need to examine the very low threshold of permitted contributions by individuals to political parties. If the Supreme Court has concluded that \$150,000 by third parties is an appropriate limit, are the individual limits too low?

Turning to page 6, is there a sound rationale for allowing one or more individuals who organize themselves to constitute a third party to have more influence in an election campaign through the \$150,000 limit than another individual who wants to contribute as a concerned citizen to the electoral process through the present contribution limits of approximately \$5,000, but which would be limited to \$1,000 or \$2,000 if you take the totality of the provisions after the enactment of Bill C-2?

While several witnesses before this committee testified that the average contributions by individuals are under \$1,000 in this country, it should be kept in mind that these limits do not seem to take into account the possibility that Canada may be moving toward more frequent elections due to unstable minority governments. A \$1,000 limit today may be totally inadequate in a few years' time.

**The Chairman:** Professor Mendes, is it your intention to read the entire paper?

**Mr. Mendes:** I am about two minutes away from finishing.

**The Chairman:** Okay.

**Mr. Mendes:** This committee should look at the unintended consequences of too frequent elections. It is important to look at other jurisdictions that we can legitimately compare ourselves with and who place a high value on the integrity of the political process. Australia, New Zealand and the U.K. have no limits. I am not suggesting that we have no limits; however, defined and proportionate limits should take into account the reality of running election campaigns.

I will not read out to you what other European democracies have done in terms of limits that are far above the \$1,000 limit. Others have appeared before you and given you the statistics. Indeed, the Province of Alberta — the home of the Prime Minister and other senior ministers — also has higher limits.

Before we settle on a very low limit of \$1,000, we must ask ourselves, should the federal Canadian electoral framework be so different from these other countries and our own provinces? What is the danger we are trying to avoid before we open ourselves up

Côté, qui a été directeur général des Élections au Québec pendant plus de 20 ans, vous a lui-même dit qu'il n'était pas le seul à mettre en doute la pertinence d'une interdiction totale des contributions politiques par des entreprises. De plus, il a réussi à convaincre le juge Jean Moisan de la validité de cette position. Le juge est allé jusqu'à adresser des recommandations similaires au gouvernement du Québec en juin de cette année.

Les décisions de la Cour suprême du Canada ont soulevé la nécessité d'examiner le seuil très bas des contributions permises dans le cas des particuliers. Si elle a conclu qu'un montant de 150 000 \$ est une limite appropriée pour des partis tiers, cela revient-il à dire que le plafond des contributions personnelles est trop bas?

Passons à la page 6 où je dis qu'il existe de bonnes raisons de permettre à un ou à plusieurs particuliers de se regrouper pour constituer un parti tiers disposant de plus d'influence dans une campagne électorale grâce à la limite des 150 000 \$, plutôt que d'agir de façon indépendante, en tant que citoyens concernés, mais dans la limite du plafond de 5 000 \$ qui passera d'ailleurs à 1 000 ou à 2 000 \$ après l'adoption du projet de loi C-2.

Plusieurs témoins vous ont indiqué que les contributions moyennes personnelles sont inférieures à 1 000 \$ au Canada. Il faudrait néanmoins garder à l'esprit que ces limites semblent faire fi de la possibilité que le Canada se retrouve plus fréquemment en campagne électorale à cause d'une succession de gouvernements minoritaires instables. D'ici quelques années, cette limite de 1 000 \$ pourrait donc s'avérer insuffisante.

**Le président :** Professeur Mendes, avez-vous l'intention de lire tout le document?

**M. Mendes :** Il ne me reste plus que deux minutes environ.

**Le président :** Bien.

**M. Mendes :** De plus, votre comité devrait examiner les conséquences non intentionnelles des élections à répétition. C'est pourquoi il est important d'étudier les régimes d'autres pays auxquels nous pouvons légitimement nous comparer, pays qui accordent également une grande valeur à l'intégrité du processus politique. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni n'ont pas plafonné les contributions. Je ne suggère pas de les imiter, mais plutôt d'adopter des limites définies et proportionnelles tenant compte de la réalité des dépenses nécessaires associées à la plupart des campagnes électorales.

Je vais vous lire ce qui concerne les plafonds — nettement supérieurs à 1 000 \$ — que d'autres démocraties européennes ont adoptés. D'autres témoins vous ont communiqué tous ces chiffres. De plus, ces limites sont nettement supérieures en Alberta qui est la province de nombreux ministres influents et du premier ministre.

Avant de convenir d'une limite très basse de 1 000 \$, nous devons nous demander pourquoi le cadre électoral canadien veut être si différent de celui des autres pays et de nos propres provinces. De plus, à quel danger cherchons-nous à échapper au



to the dangers of unintended consequences and much more frequent elections? Some would argue that given the frequent elections, even the present \$5,000 limit may be too low.

Another critical unintended consequence of Bill C-24 — the previous bill and this bill, as was pointed out by Mr. Seidle in his presentation — was that we may be turning political parties into empty shells. What I have to add to that is the possibility that we may be also placing too high barriers to the new entrants into the political process in Canada. For example, would a new federal First Nations' party that has not fought in previous elections have an equal opportunity to contest elections, given that it would not have the ability to have access to the public subsidy, and therefore open up the possibility of a Charter section 15 violation? I set this scenario as an exam question two years ago in my constitutional law class. Most of my students concluded there was a potential violation of the Charter. It did not surprise me that last Thursday, an Ontario Superior Court judge agreed with them, and I guess myself, when he ruled that excluding small third parties from access to the \$1.75 public subsidy did constitute a violation of the Charter.

Until today, I did not have access to the actual decision so I am just quoting from *The Globe and Mail* article on the decision.

I consider that the existence of the threshold diminishes public confidence in the electoral process and encourages a public perception that the threshold exists only to benefit the major political parties, who alternate, from time to time, in forming the government and are in a position to maintain it.

As my best students correctly concluded, this violated both section 13 and section 3 of the Charter, the right to vote. We should take note of Justice Matlow's description of what he thought the right to vote in section 3 of the Charter entailed. He basically stated, as other Supreme Court of Canada decisions have stated, that the right to vote is much more than the mere right to enter a voting booth and mark a ballot that is counted in an election.

It is not beyond the realm of possibility that if this decision reaches the Supreme Court of Canada, the court could strike down the whole electoral scheme in Bill C-24, rather than just agreeing with the remedy ordered by Justice Matlow, as there were substantial policy reasons why the government had the 2 per cent national threshold limit. This result could necessitate the wholesale revamping of the public subsidy scheme and, indeed, then the scheme in Bill C-2.

I remind the committee of Mr. Seidle's statement that we are creating a unique party system in Canada which relies overwhelmingly on public subsidies to the extent of creating a state system of political parties.

risque de nous exposer à des conséquences involontaires et de devoir aller voter beaucoup plus fréquemment? Face à la possibilité d'élections plus fréquentes, certains pourraient même considérer que la limite actuelle de 5 000 \$ est trop faible.

Lors de sa présentation devant ce comité, M. Seidle a souligné une autre conséquence involontaire, mais fondamentale, du projet de loi C-24, soit le projet de loi précédent : le risque de transformer les partis politiques en coquilles vides. J'ajouterais à cela que nous risquons de placer la barre trop haut et de décourager l'arrivée de sang neuf sur la scène politique canadienne. Par exemple, un nouveau parti fédéral autochtone ne s'étant pas présenté aux élections précédentes aurait-il la même chance d'être élu qu'un parti établi, étant donné qu'il ne serait pas admissible au financement public? Cela pourrait-il constituer une infraction à l'article 15 de la Charte? Il y a deux ans, j'ai proposé ce scénario dans une question d'examen à mes élèves de droit constitutionnel et la plupart d'entre eux ont conclu à une violation possible de la Charte. Je n'ai donc pas été surpris quand, jeudi dernier, un juge de la Cour supérieure de l'Ontario leur a donné et m'a donné raison en statuant que l'exclusion des petits partis de la subvention publique de 1,75 \$ s'inscrit en violation des dispositions de la Charte.

Comme je n'ai pas pu, jusqu'ici, mettre la main sur la décision en question, je vais vous citer un extrait d'un article du *Globe and Mail* portant sur le sujet :

Je considère que l'existence d'un seuil diminue la confiance du public envers le processus électoral et l'incite à penser que ce seuil existe uniquement pour avantager les partis politiques les plus importants qui se relaient pour former le gouvernement et qui sont en position d'y rester.

Comme l'ont justement conclu mes meilleurs étudiants, cette partie du projet de loi allait bien à l'encontre des dispositions des articles 13 et 3 de la Charte concernant le droit de vote. Il convient de remarquer au passage la façon dont le juge Matlow a décrit ce qui est, selon lui, le droit de vote en vertu de l'article 3 de la Charte. Il a essentiellement dit, comme on le retrouve d'ailleurs dans des décisions de la Cour suprême du Canada, que le droit de vote est « plus que le simple droit d'entrer dans un isolement et de marquer un bulletin qui compte pour une élection ».

Il n'est pas impossible que, si elle est appelée à revoir cette décision, la Cour suprême du Canada décide d'annuler complètement le mécanisme électoral prévu dans le projet de loi C-24 au lieu de simplement appuyer le recours ordonné par le juge Matlow, de nombreuses raisons d'ordre public permettant de comprendre pourquoi l'ancien gouvernement aurait inclut un seuil national de 2 p. 100. Ce résultat pourrait bien nécessiter une réécriture complète de la partie traitant du régime de contribution publique et, par voie de conséquence, des dispositions du projet de loi C-2 qui y sont liées.

Je me permets de rappeler au comité les propos de M. Seidle qui a déclaré que nous sommes en train de créer un système de parti unique au Canada, puisque le financement public occupe une telle place que nous avons maintenant un régime de partis d'État.

In closing, I would like to ask you to examine the potential of other unintended consequences in other parts of Bill C-2. In particular, I suggest you examine how other issues relating to conflict of interest and ethics do not undermine the critical need for establishing a culture of values and ethics in the Public Service and Government of Canada.

You have heard similar concerns from former Ethics Commissioner Bernard Shapiro in this area. Experience from both the public and private sectors around the world have demonstrated it is not a surfeit of rules, audit committees and lengthy mandated audit reports that is the best guarantee of ethical and accountable behaviour. The experience of the private sector in the U.S. has shown that the imposition of the Sarbanes-Oxley Act morass of legal compliance rules, controls and audit requirements has not prevented some of the biggest frauds since the Sarbanes-Oxley legislation.

Thought should be given in Bill C-2 to introduce the opportunity for the Ethics Commissioner to promote a culture of values and ethics into the parliamentarians and senior public office-holders through cooperative learning exercises, partnerships and values building initiatives.

In closing, a persistent lesson that millennia of human governance has taught us is that the constraints of values, virtues and moral courage are far more enduring than the compliance of laws and that the seeking of perfection is the enemy of the good.

**Senator Zimmer:** Thank you for your critical points.

Based on the research you have done on jurisdictions with higher or no limits on individuals or businesses and trade union contributions and in light of the possibility that Canadian federal elections, which you mentioned would become more frequent in the coming years, what limits would you suggest on contributions?

**Mr. Mendes:** I would have liked the electoral offices of this country to do an analysis of the existing law with the existing limits to see whether they were adequate or working before any new limits were imposed. To my knowledge, there has not been an analysis of the existing law. We should first learn from ourselves before we learn from others as to what our experience has been. I would say that should be the first step to learn what has been the experience, good and bad, of the existing law.

**Senator Zimmer:** At this point we have no empirical evidence of that being done.

Pour terminer, je vous invite à envisager les autres conséquences involontaires susceptibles de découler des autres parties du projet de loi C-2. Je vous suggère d'examiner dans quelle mesure il sera possible d'éviter que les questions touchant aux conflits d'intérêts et à l'éthique nuisent au besoin fondamental d'instaurer une culture axée sur les valeurs et sur l'éthique au sein de la fonction publique et du gouvernement en général.

Vous avez entendu Bernard Shapiro, l'actuel Commissaire à l'éthique, émettre les mêmes préoccupations à cet égard. L'expérience des secteurs privé et public, partout dans le monde, nous a montré que ce n'est pas à coup de règlements, de comités de vérification et de lourds rapports de vérification autorisés que l'on parvient au mieux à instaurer un comportement éthique et responsable. L'expérience du secteur privé aux États-Unis a révélé que l'imposition du fatras de règlements, de vérifications et d'exigences de vérification imposé par le Sarbanes-Oxley Act n'a pas empêché que les plus importantes fraudes soient commises après l'entrée en vigueur de cette loi.

Il faudrait songer à la manière dont le projet de loi C-2 pourrait permettre au Commissaire à l'éthique de promouvoir une culture axée sur les valeurs et sur l'éthique auprès des membres du Parlement et des titulaires de charge publique de haut rang, par le biais d'initiatives d'apprentissage coopératif, de partenariats et d'initiatives d'établissement des valeurs.

Je conclurai en disant que des milliers d'années de gouvernance humaine nous ont enseigné deux grandes leçons, soit que le poids des valeurs, de la vertu et du courage moral est beaucoup plus durable que celui de la loi, et que le mieux est l'ennemi du bien.

**Le sénateur Zimmer :** Merci pour ces éléments importants que vous venez de mentionner.

D'après les recherches que vous avez effectuées sur les autres instances gouvernementales qui imposent des plafonds plus élevés ou qui n'imposent aucune limite sur les contributions des particuliers, des entreprises et des syndicats, et étant donné la possibilité d'élections fédérales prochaines — qui devraient avoir lieu plus fréquemment dans les années à venir, d'après ce que vous nous avez dit — quel plafond recommanderiez-vous pour les contributions aux partis politiques?

**M. Mendes :** J'aurais aimé que les bureaux électoraux canadiens analysent la loi et les limites existantes pour voir si elles conviennent ou pour pouvoir intervenir avant que l'on impose de nouvelles limites. À ma connaissance, on n'a pas analysé la loi actuelle. Nous devrions commencer par faire le point sur notre expérience avant de chercher à apprendre des autres. J'estime que cela aurait dû constituer la première étape, que nous aurions dû chercher à savoir si l'application de la loi actuelle donne ou pas satisfaction.

**Le sénateur Zimmer :** Rien ne nous indique, pour l'instant, que cela ait été fait.



Second, you make the point that consideration should be given to how Bill C-2 promotes cultural values and ethics. You mention that at the last part of your report on page 8 and 9. You suggest mandating the Ethics Commissioner to offer "cooperative learning initiatives, partnerships and values building initiatives."

I wonder if you could expand on what the initiatives could entail and assuming they have been implemented in other jurisdictions, give us an idea of their effectiveness.

**Mr. Mendes:** Let us take Sarbanes-Oxley Act in U.S. as an example. In that example, there is a morass of compliance rules, yet it does not stop some of the biggest frauds. Many corporations have indicated that these things do not stop. What you must do is to have knowledge learning sessions by every single employee in the company to understand that it is not just legal compliance but knowing the foundation of doing the right thing is values and ethics, not laws. All the best business and law schools around the world show it is a culture of values and ethics that protects against wrongful action more than compliance rules.

**Senator Joyal:** I listened with great personal interest to your presentation. When we read all the decisions of the Supreme Court of Canada, in relation to the interpretation that they gave to the electoral act, the court had an expensive interpretation of section 3 and section 15. In most cases, they have twinned those two sections of the Charter of Rights and Freedoms.

It seems to me that if we apply the three questions of the Oakes test to the prohibition of corporate financing, the first question is what objective is the legislation trying to achieve? Of course, the court will read the introduction of the act and the preamble or take into account the information document added to the act. You know quite well how they try to understand the objectives of the act. At the second step, they would ask the means taken to achieve that objective. They would proceed through the ban of corporate financing. Third, they want to discover if it is the minimum means to achieve the objective stated in the first question. That is the normal reasoning of the Supreme Court to conclude on the acceptability or nonacceptability of the limits and, in that case, prohibition. Fourth, they would enquire as to the norm in a reasonable democratic society. They would come back to the section 1 question of the Charter. I suspect that they would check at the provincial level, because it is in Canada, and then with the Western world where countries are recognized as being democratic systems. We all know that countries outside of Canada have not banned corporate financing. You cannot find solace to your question outside of Canada. You would go to provincial governments and in the provinces of Canada, two have banned financing and one is considering reopening it.

Deuxièmement, vous dites qu'il faut déterminer en quoi le projet de loi C-2 favorise la promotion des valeurs culturelles et de l'éthique. Dans la dernière partie de votre mémoire, aux pages 9 et 10, vous recommandez de confier au Commissaire à l'éthique le mandat de promouvoir les valeurs culturelles et l'éthique « par le biais d'initiatives d'apprentissage coopératif, de partenariats et d'initiatives d'établissement des valeurs ».

Pourriez-vous nous parler davantage du genre d'initiatives auxquelles vous pensez et nous dire si elles ont été efficaces ailleurs, advenant que d'autres pays en aient adopté.

**M. Mendes :** Prenons, par exemple, le Sarbanes-Oxley Act, aux États-Unis, qui est un fatras de règles n'empêchant cependant pas les fraudes les plus grosses. Beaucoup de sociétés ont indiqué que ce genre de chose continue de se produire. Il faut donc organiser des séances d'information à l'intention d'absolument tous les employés des entreprises pour les amener à comprendre qu'il ne s'agit pas uniquement de se conformer à ce que dit la loi, mais qu'il s'agit de faire ce qu'il convient de faire, parce que cela obéit à un ensemble de valeurs et à l'éthique. Les meilleures entreprises et les écoles de droit partout dans le monde nous montrent bien qu'il existe une culture des valeurs et de l'éthique qui nous protège davantage contre les actes répréhensibles qu'un ensemble de règles.

**Le sénateur Joyal :** J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt ce que vous nous avez dit. À la lecture de toutes les décisions dans lesquelles la Cour suprême du Canada interprète la loi électorale, on se rend compte qu'elle a largement interprété les articles 3 et 15 de la Charte des droits et libertés entre lesquels elle établit d'ailleurs un lien dans la plupart des cas.

J'ai, personnellement, l'impression que si l'on applique les trois éléments du critère Oakes relativement à l'interdiction du financement électoral par des personnes morales, il est tout d'abord question de déterminer l'objet de la loi. La Cour lira évidemment l'introduction et le préambule de cette loi ou tiendra compte des documents d'accompagnement. Vous savez très bien comment la Cour s'y prend pour essayer de déterminer l'objet de la loi. Deuxièmement, elle s'interrogera sur les moyens adoptés afin de réaliser cet objet. Il serait ici question de l'interdiction absolue de financement imposée à des personnes morales. Troisièmement, la Cour voudra savoir s'il s'agit-là du moyen minimum pour parvenir à l'objet soulevé à la première question. Voilà comment la Cour suprême raisonne habituellement pour conclure que les limites imposées, dans ce cas une interdiction absolue, sont acceptables ou non. Quatrièmement, elle se poserait la question de la norme en vigueur dans une société démocratique et raisonnable. Elle en reviendrait à l'article 1 de la Charte. Je pense qu'avant de s'interroger sur ce qui se fait dans le monde occidental, dans des pays reconnus pour être démocratiques, elle verrait également ce que font les provinces, parce que tout cela concerne le Canada. Nous savons, n'est ce pas, que d'autres pays n'ont pas interdit le financement par des personnes morales. On ne trouvera donc aucune véritable réponse à cette question à l'étranger. Il serait également possible d'examiner la question du côté des provinces canadiennes qui ont interdit ce mode de financement, mais l'une d'elles envisage de faire machine arrière à cet égard.



To me, a reasonable test of section 1 would conclude that it is not necessary in a democratic system to ban corporate financing. We have had some small parties come in to testify. I do not know if you had the opportunity to read their testimonies, but some of them are contemplating challenging the constitutionality of that specific section of Bill C-2 on the basis that it is an undue burden on small parties although the court has recognized small parties as an essential part to democratic life in Canada.

As I said in the Senate this afternoon, when I commented on the decision of Justice Matlow that I read in full, I am leaning to the conclusion that this is unconstitutional. This is a feel-good kind of proposal. Corporations do not vote so they should not be allowed to participate in the financing process of elections. As you said, if they do not support a political party, they can form a third group and spend \$150,000 during an election and involve themselves more in the electoral process than if they would give \$1,000 to a small party or candidate or riding associations. The court would take into account all of that before concluding that those sections are unconstitutional.

**Mr. Mendes:** That is the reason why I came, at this late stage, before you because I had growing concerns that there were fundamental issues that were not being addressed by many of the witnesses who appeared before you. I finally decided that I could not sit idly by. I recently gave a two-hour lecture on the Oakes test and all the points that you have raised.

The court would focus on the minimum impairment test, especially in the area of freedom of expression. Chief Justice Beverly McLachlin has made a point of saying that total prohibitions in the area of freedom of expression will not be allowed, even in the case of harmful or deadly products such as tobacco. If you are talking about allowing freedom of expression even in the case of commercial expression, which most people want to ban, and decisions are clear that a total ban on that would not be permitted, how much more so would it be in the most protected and valued form of expression — political expression? That is where the court would focus.

**Senator Joyal:** The court will put a lot of emphasis on the decision in *Harper v. Canada*. As I said, a company or group of companies or corporation could come together and intervene in an election or a referendum, which is even more emotional, and spend up to \$150,000 for instance in the province of Quebec — 75 ridings times \$3,000, which is the amount permitted per corporation during an election campaign. In doing that, they would be intervening in the election process and trying to influence public opinion. If that is legal, how can you ban \$1,000 per corporation to a candidate at the riding level? That does not fly. The system must be logical.

J'estime que si l'on appliquait un critère raisonnable dans le cas de l'article 1, on conclurait que, dans un système démocratique, il n'est pas nécessaire d'interdire à des personnes morales de contribuer aux partis politiques. Des représentants de petits partis sont venus témoigner devant nous. Je ne sais pas si vous avez eu la possibilité de lire leurs témoignages, mais certains nous ont dit qu'ils envisageaient de contester la constitutionnalité de cet article du projet de loi C-2 parce que celui-ci limite indûment la capacité financière des petits partis à propos desquels la Cour a déclaré qu'ils étaient un élément essentiel de la vie démocratique au Canada.

Comme je le disais au Sénat cet après-midi, dans mon commentaire sur la décision du juge Matlow que j'ai lue au complet, je suis porté à penser que tout cela est inconstitutionnel. C'est une proposition qui ne mange pas de pain. Comme les sociétés ne votent pas, il n'y a aucune raison qu'elles participent au financement électoral. Comme vous le disiez, si elles n'appuient pas un parti politique, elles peuvent toujours se regrouper et dépenser 150 000 \$ durant une élection, ce qui les amènerait à participer davantage au processus électoral que si elles versaient 1 000 \$ à un petit parti, à un candidat ou à une association de circonscription. La Cour tiendrait compte de tout cela et conclurait donc que ces articles sont inconstitutionnels.

**M. Mendes :** C'est précisément ce qui m'a poussé à venir vous rencontrer en fin de parcours, parce que je crains de plus en plus qu'un grand nombre de témoins qui ont comparu devant vous n'ont pas traité de questions très fondamentales. Finalement, je me suis dit que je ne pouvais pas rester silencieux. J'ai récemment donné une conférence de deux heures sur le critère Oakes et sur tous les aspects que vous avez soulevés.

La Cour s'attarderait au critère de l'atteinte minimale, surtout en matière de liberté d'expression. La juge en chef Beverly McLachlin a bien insisté sur le fait que la Cour n'avaliserait pas d'interdiction absolue touchant à la liberté d'expression, même pas dans le cas de produits aussi nocifs ou mortels que le tabac. S'il est question d'associer l'expression commerciale, que beaucoup voudraient interdire, à la liberté d'expression — sachant par ailleurs que la Cour a clairement énoncé dans ses décisions qu'elle n'autoriserait pas une interdiction totale en la matière — à quoi peut-on s'attendre dans le cas de la forme d'expression la plus protégée et la plus appréciée de toutes, l'expression politique? C'est sur cela que la Cour se concentrerait.

**Le sénateur Joyal :** La Cour insistera beaucoup sur la décision *Harper c. Canada*. Comme je le disais, une entreprise, un groupe d'entreprises ou une société pourrait très bien former un collectif pour intervenir dans le cadre d'une élection ou d'un référendum, situation encore plus chargée émotivement, et dépenser jusqu'à 150 000 \$, par exemple, au Québec, c'est-à-dire 3 000 \$ dans 75 circonscriptions, soit le montant que chaque personne morale peut dépenser lors d'une campagne électorale. Ce faisant, ces personnes morales interviendraient dans le processus électoral pour tenter d'influencer l'opinion publique. Si c'est légal, comment peut-on envisager d'interdire à une personne morale de verser 1 000 \$ à un candidat, au niveau de la circonscription? Ça ne marche pas. Il faut que le système soit cohérent.



**Mr. Mendes:** There are some serious issues with the rational connection test for all the reasons that you mentioned, Senator Joyal. There does not seem to be an underlying rationality when you compare the \$150,000 limit with the public subsidy with the total prohibition. There is no logical foundation, especially given the potential for more frequent elections than we are used to because of unstable minority governments. Speaking in a non-partisan way, are we lending ourselves for all parties to create major difficulties for themselves?

**Senator Joyal:** I might have another question on the smaller parties and the Matlow decision in *Figueroa* on removing the candidate threshold. We discussed Bill C-24 in this committee. I do not remember whether Senator Stratton was on the committee at the time but I believe that Senator Nolin was in attendance. We raised the point that it establishes a threshold for small parties for no reason for the objective of the legislation.

**Mr. Mendes:** That is why I was equally opposed to Bill C-24. That is what my constitutional exam question was on — the constitutionality of the previous proposed legislation. Not enough attention has been given to both Bill C-24 and Bill C-2 and how they fit together and the potential for grave problems that they can place before us in the entire area of political financing, especially now, as you say, Senator Joyal, given the decision of Justice Matlow, if it is upheld. I do not know whether it will be appealed. The foundational public policy reasons for Bill C-24 are starting to fracture. This is serious. It is time to look at the entirety of the political financing system in our country.

**Senator Joyal:** Am I not right that Justice Matlow presided over the first court level in the *Figueroa* case? Justice Matlow brought down the first decision in the *Figueroa* case, whereby the obligation to run 50 candidates was struck down. It was reversed at the appeal level but reinstated at the Supreme Court of Canada.

**Mr. Mendes:** That is right.

**Senator Joyal:** He was the one who studied the Canada Elections Act in the context of the challenge on the basis of the previous exclusion.

**Mr. Mendes:** In his decision, Justice Matlow refers to the familiar face in the courtroom — *Figueroa*.

**Senator Baker:** I am interested in one particular question. I was just looking through the headnotes of 13 cases in which the courts have referenced your writings, Professor Mendes. They range from the Court of Appeal of Quebec in two or three cases, the Court of Appeal of Alberta and the Court of Appeal of Saskatchewan. Usually, where they have quoted you, I have noticed that there is a red flag at the top. This means that the case was overturned but they are using Professor Mendes at the appeal court that overturned a lower court. The first case at the Federal

**M. Mendes :** Cette question du lien rationnel n'est pas sans gravité pour toutes les raisons que vous avez mentionnées, sénateur Joyal. On dirait qu'il n'y a rien de rationnel entre la limite de 150 000 \$, le plafond imposé au public et l'interdiction totale faite aux personnes morales. Il n'existe pas de base logique, surtout quand on songe au risque d'élections plus fréquentes, ce à quoi nous nous sommes maintenant habitués à cause de gouvernements minoritaires instables. Il y a lieu, et de façon tout à fait apolitique, de se demander si nous ne sommes pas en train d'adopter des mesures qui vont mettre tous les partis en grandes difficultés.

**Le sénateur Joyal :** J'aurais peut-être une autre question à poser au sujet des petits partis et de la décision du juge Matlow dans l'affaire *Figueroa* qui concernait la suppression du seuil établi quant au nombre de candidats. Notre comité a débattu le projet de loi C-24. Je ne me souviens pas si le sénateur Stratton était membre du comité à l'époque, mais je pense que le sénateur Nolin, lui, était là. Nous avons conclu que ce projet de loi établissait, pour les petits partis, un seuil qui ne correspondait pas à l'objet de la loi.

**M. Mendes :** C'est pour cela que je me suis aussi opposé au projet de loi C-24. C'est d'ailleurs ce sur quoi portait ma question d'examen en droit constitutionnel, autrement dit la constitutionnalité du projet de loi précédent. Ni le projet de loi C-24 ni le projet de loi C-2 n'ont fait l'objet d'une analyse suffisante visant à déterminer dans quelle mesure ils se complètent et s'ils ne risquent pas d'occasionner de graves problèmes dans toute cette question du financement des partis politiques, surtout, comme vous le disiez sénateur Joyal, depuis la décision du juge Matlow, si celle-ci devait être confirmée. Je ne sais d'ailleurs pas si elle va faire l'objet d'un appel. Les raisons fondamentales de la politique gouvernementale commencent à se fracturer dans le cas du projet de loi C-24. C'est sérieux. Il est temps de réexaminer en profondeur le système de financement politique au Canada.

**Le sénateur Joyal :** N'ai-je pas raison de dire que c'est le juge Matlow qui a entendu la cause *Figueroa* en seconde instance et qui a donc renversé l'obligation pour les partis d'aligner au moins 50 candidats. Sa décision a été renversée en appel, mais elle a été reconfirmée par la Cour suprême du Canada.

**M. Mendes :** C'est exact.

**Le sénateur Joyal :** C'est lui qui a étudié la Loi électorale du Canada dans le cadre de cette contestation, en regard de l'exclusion précédente.

**M. Mendes :** Dans sa décision, le juge Matlow parle d'un visage familier au tribunal, celui de M. *Figueroa*.

**Le sénateur Baker :** Il y a une chose qui m'intéresse tout particulièrement. J'ai parcouru les sommaires des 13 décisions dans lesquelles les tribunaux citent vos écrits, professeur Mendes. Cela va de la Cour d'appel du Québec, dans deux ou trois causes, à la Cour d'appel de la Saskatchewan, en passant par la Cour d'appel de l'Alberta. J'ai remarqué qu'en général, quand elles vous citent, elles émettent un avertissement d'entrée de jeu. Cela veut dire que la décision rendue par un tribunal inférieur est renversée en appel et que le tribunal s'appuie sur le professeur

Court of Appeal notes that in his instructive article, “The Crucible of the Charter: Judicial Principles v. Judicial Deference in the Context of Section 1,” Errol P. Mendes points out that even in criminal law cases where the state acts as singular antagonist, the Supreme Court has given deference to Parliament on their choices.

My question to you, Mr. Mendes, is this: When you reviewed Bill C-2, what struck you as the main point in the bill that you envision a court of appeal making a determination on regarding section 1 of the Charter, for which they will quote one of your articles again because you are recognized as the authority? Could you give us a guess as to what section of this bill might end up at either the Federal Court of Appeal or the Supreme Court of Canada where your name will be emblazoned across the front again with a red flag?

**Mr. Mendes:** I believe that it would be on the issue that I present in my brief, which is of deep concern to me for the future of all political parties in this country: the linkage between the total prohibition on trade unions, associations and corporations with the previous structure of the massive public subsidy, which is creating dysfunctional political systems — “empty shells,” as Professor Seidle said, and, as Senator Joyal has said, the fact that you can just cloak yourself in a third party and suddenly your limit goes up to \$150,000. I realized when I listened to all the witnesses that none of them had put all the pieces together. I had to come here and say that my profound worry is that the whole thing could be declared unconstitutional.

**Senator Stratton:** Are you aware that the Province of Manitoba, my home province, has banned corporate donations?

**Mr. Mendes:** Yes.

**Senator Stratton:** As well, Manitoba has put a cap on individual donations. It seems to be working rather well. I know the provincial Progressive Conservative Party has had to relearn how to fundraise, and it has done so quite successfully. They have retired their debt and are in the black. It has not been challenged in court, to my knowledge, in either case. The system seems to be operating quite well in Manitoba.

**Mr. Mendes:** I know that, Senator. The difference one should keep in mind is that the limit in Manitoba is \$3,000.

**Senator Stratton:** Essentially, it is the same.

**Mr. Mendes:** It is my understanding, although I might be wrong, that there have been fairly stable majority governments in Manitoba's history. I do not think they have a history of minority governments. My concern is about when we combine the different elements of Bill C-2 in the federal setting, where there is the potential, given the reality of the Bloc Québécois, for a permanent era of minority governments in Canada. The Manitoba analogy might not be the appropriate one and could actually lead to our

Mendes. Dans sa première décision du genre, la Cour d'appel fédérale cite un article d'Errol P. Mendes intitulé « The Crucible of the Charter : Judicial Principles v. Judicial Deference in the Context of Section 1 » pour souligner que, même dans les affaires criminelles dans lesquelles l'État agit en qualité d'adversaire singulier, la Cour suprême a retenu le choix du Parlement.

D'où ma question, monsieur Mendes : quand vous avez examiné le projet de loi C-2, quel est le principal passage de ce texte qui, selon vous, pourrait amener un tribunal d'appel à rendre une décision relativement à l'article 1 de la Charte en citant de nouveau l'un de vos articles parce que vous êtes reconnu comme une autorité en la matière? Pourriez-vous nous dire, a priori, quel article de ce projet de loi pourrait être contesté devant la Cour fédérale d'appel ou la Cour suprême du Canada qui rendrait une décision où votre nom apparaîtrait de nouveau en première page avec un avertissement?

**M. Mendes :** Je pense que cela porterait sur la question que je souligne dans mon mémoire et qui me préoccupe beaucoup pour l'avenir de tous les partis politiques au Canada. Il s'agit du lien entre l'interdiction absolue de contribuer faite aux syndicats, aux associations et aux entreprises, et le financement d'État, écrasant, parce que cela provoque un dérèglement du système politique en occasionnant — comme le disait le professeur Seidle de même que le sénateur Joyal — un ensemble de « coquilles vides », puisqu'il est désormais possible de créer un parti tiers et ainsi de faire passer la limite à 150 000 \$. Je me suis rendu compte, à l'analyse des témoignages, qu'aucun témoin n'a établi ce genre de lien. Je suis donc venu vous dire ici qu'à mon plus grand regret tout cela pourrait être déclaré inconstitutionnel.

**Le sénateur Stratton :** Êtes-vous au courant que ma province, le Manitoba, a interdit les contributions par les sociétés?

**M. Mendes :** Oui.

**Le sénateur Stratton :** En outre, le Manitoba a plafonné les contributions politiques individuelles. On dirait que cela fonctionne assez bien. Je sais que le Parti progressiste-conservateur provincial a dû réapprendre à se financer et qu'il y est assez bien parvenu. Il a remboursé sa dette et a rétabli sa situation financière. À ma connaissance, aucune de ces deux décisions n'a été contestée devant les tribunaux. On dirait que tout cela fonctionne plutôt bien au Manitoba.

**M. Mendes :** Je sais cela, sénateur. La différence, qu'il ne faut pas perdre de vue, c'est qu'au Manitoba le plafond est de 3 000 \$.

**Le sénateur Stratton :** Mais c'est essentiellement la même chose.

**M. Mendes :** À ce que je sache, mais il est possible que je me trompe, durant toute son histoire le Manitoba a principalement connu des gouvernements majoritaires plutôt stables. Je ne pense pas qu'il y ait eu une succession de gouvernements minoritaires. Je crains qu'en combinant les différents éléments du projet de loi C-2 et la situation au niveau fédéral — compte tenu de ce que donne la présence du Bloc québécois — nous n'entrions dans une ère permanente de gouvernements minoritaires. La comparaison avec



not realizing that we are adopting a structure based on Quebec and, to a lesser extent, on Manitoba, which is different in terms of the reality faced by the electorate.

**Senator Stratton:** We do not know that. However, if you go to Manitoba, as a concrete example of success, it is there. There is not really a long history of minority governments in Canada, either.

**Mr. Mendes:** The fact that there has not been cannot limit us to preparing for what could be, especially given the reality now.

**Senator Stratton:** There is one instance.

**Mr. Mendes:** We have had quite a few elections in two years. Reality is now creeping in, and we have to start addressing ourselves to that. I accept that Manitoba has had the system; it has had a \$3,000 limit. There has been no litigation, but that does not mean there will not be some one day. That is my response to you.

**Senator Day:** Mr. Mendes, given that we are trying to improve this proposed legislation and get a system that will work and given that the amendments with respect to political financing are so soon after Bill C-24 that we do not have much history to look at that would drive the changes, could you talk to us about the frequent elections and what you think we should do with Bill C-2 to compensate or provide for the possibility of more frequent elections?

**Mr. Mendes:** You have to look at the rationality of having a \$150,000 limit for third parties when entities can combine themselves into third parties, have that limit and therefore have as dramatic an impact on the election as we saw with the free trade election. You have to reach an understanding between that high limit and the present contemplated limit of \$2,000 altogether plus the absolute prohibition on companies. What major stopgap measure can you suggest in this bill that would at least give some rationality to the different elements of political financing? It is too late now in the deliberations to scrap completely the political financing part of Bill C-2, but put in place some stopgap measure with an additional proviso to examine the entire system, given the frequency of elections, the possibility of unstable minority governments and the fact that Justice Matlow may well be upheld on appeal and the underlying structure of Bill C-24, on which Bill C-2 is based, may disappear.

Given the lateness of this intervention, my suggestion is to come up with a rational structure. It could be the \$5,000 limit of the previous bill or even higher, depending on where your

le Manitoba n'est peut-être pas appropriée et elle pourrait même nous empêcher de nous rendre compte que nous adoptons en fait une structure fondée sur le modèle québécois et, dans une moindre mesure, sur le modèle manitobain où les réalités électorales sont différentes.

**Le sénateur Stratton :** Cela, on ne l'ignore. Toutefois, si vous voulez un exemple de réussite, vous pouvez prendre celui du Manitoba. Sur la scène fédérale non plus il n'y a pas eu beaucoup de gouvernements minoritaires.

**M. Mendes :** Le fait qu'il n'y ait pas eu beaucoup de gouvernements minoritaires ne nous empêche pas de nous préparer à cette éventualité, surtout compte tenu de la réalité actuelle.

**Le sénateur Stratton :** Ce n'est qu'un exemple.

**M. Mendes :** Nous avons eu pas mal d'élections en deux ans. C'est ce qui est en train de se produire tout doucement et nous devons commencer à nous adapter. Je reconnais que le système est en place au Manitoba avec une limite de 3 000 \$. Il n'y a pas eu de contestation, mais cela ne veut pas dire qu'il n'y en aura pas un jour. C'est ainsi que je vous répondrais.

**Le sénateur Day :** Monsieur Mendes, étant donné que nous essayons d'améliorer ce projet de loi et de parvenir à un système fonctionnel, et étant donné que les modifications apportées au financement des partis politiques interviennent très peu de temps après le projet de loi C-24, nous ne pourrions pas nous inspirer d'une longue histoire pour changer les choses et j'aimerais que vous nous parliez de ce phénomène d'élections plus fréquentes et de ce que nous devrions faire dans le cas du projet de loi C-2 afin d'atténuer l'effet de ce phénomène et éventuellement de nous y préparer.

**M. Mendes :** Il faut s'interroger au sujet de la logique consistant à permettre un plafond de 150 000 \$ aux partis tiers quand on sait qu'il est possible de créer des collectifs pour se prévaloir de ce plafond et donc avoir une incidence incroyable sur les élections, comme nous l'avons vu à l'occasion du vote sur le libre-échange. Il faut mettre en balance, d'un côté, cette limite élevée et, de l'autre, le plafond envisagé de 2 000 \$ assorti d'une interdiction de contribution absolue faite aux personnes morales. Quel palliatif pourrions-nous prévoir dans ce projet de loi pour que les différents éléments du système de financement des partis politiques ressemblent à quelque chose? À l'étape où nous en sommes des délibérations à ce sujet, il est maintenant trop tard pour retirer complètement la partie du projet de loi C-2 qui traite du financement politique, mais on pourrait adopter un palliatif quelconque assorti d'une clause prévoyant le réexamen complet du système, compte tenu de la fréquence possible des élections, de l'éventualité que des gouvernements minoritaires instables se succèdent et du fait que la décision du juge Matlow pourrait être confirmée en appel et donc que le fondement du projet de loi C-2, soit le projet de loi C-24, soit battu en brèche.

Comme tout cela intervient très tard, je recommande que vous proposiez une structure logique. Il pourrait s'agir de reprendre le plafond de 5 000 \$, ou plus, du projet de loi précédent, selon

deliberations take you. However, it should be regarded only as a stopgap measure with the understanding that there must be a larger analysis of the reality of political financing in Canada.

**Senator Day:** Have you had a chance to think about or make any comments in relation to the provision that there is a \$20 maximum cash donation, and after that, donations must be receipted?

**Mr. Mendes:** It is reasonable for governments, and I go back to Senator Baker's question, to have a margin of appreciation to determine what is and is not reasonable in terms of the small amounts of cash that could result in malfeasance if raised higher. For those areas, government should be given a margin of appreciation for the limit. I am not so much concerned about that as with the overall structure of political financing as a whole to be compatible with the foundational constitutional requirements of the Charter.

**Senator Day:** Several witnesses, especially from smaller parties, have made two points. One is that they are not geared towards a populous approach, only to their supporters. A witness from the animal rights party said they might have contributions from only a few people, but those contributions might be fairly large because their supporters believe in what the party is doing. He asked whether that causes a problem with respect to accountability. They let people know about it. How will they influence a government in an adverse way by lobbying and advocating for animal rights and being able to sponsor programs through individual donations? He said they are out of business with a limit of \$1,000.

**Mr. Mendes:** That was Justice Matlow's concern in his decision regarding the public subsidy. His foundational concern about Bill C-24 is whether we are allowing small parties to compete equally with the traditional parties so that the political system does not become frozen. The foundation of any democratic political system is to keep the system open enough so that it can allow the political process to be renewed and refreshed. He was concerned about such situations' leading to smaller parties not being able to establish themselves, and he endorsed the broader conception of the right to vote as meaning more than just putting your vote in a ballot box.

If the issues that he raised result in a freezing of the political process to the established parties, yes, the courts would be concerned about that.

**Senator Day:** Your argument would be that that would support a higher individual limit?

**Mr. Mendes:** Going back to the answer I gave Senator Zimmer, there should be an analysis of what is right and what is wrong with the present situation in terms of the \$5,000 limit.

l'issue de vos délibérations. Toutefois, vous devrez considérer qu'il ne s'agit-là que d'un palliatif, étant entendu par ailleurs qu'il faudra effectuer une analyse plus approfondie du système de financement politique au Canada.

**Le sénateur Day :** Avez-vous eu l'occasion de réfléchir sur la disposition qui limite à 20 \$ les contributions en liquide, lesquelles doivent faire l'objet d'un reçu?

**M. Mendes :** Pour en revenir à la question du sénateur Baker, il est normal de permettre aux gouvernements d'exercer un certain jugement afin de déterminer le montant maximum raisonnable pouvant être versé en liquide pour éviter les délits de commission que l'on pourrait constater à des niveaux de contribution supérieurs. Il convient donc, pour toutes ces questions, de laisser le soin aux gouvernements d'apprécier ce que doit être ce plafond. Je ne suis pas tant préoccupé par cet aspect que par la structure globale de financement des partis politiques qui doit être compatible avec les exigences constitutionnelles fondatrices de la Charte.

**Le sénateur Day :** De nombreux témoins, surtout de petits partis, ont formulé deux grandes remarques. D'abord, ils nous ont dit ne pas être intéressés par une approche populiste et ne se préoccuper que de leurs partisans. Un témoin du parti des droits des animaux nous a indiqué que, même s'il ne touche de contribution que d'un petit nombre d'adhérents, tous ces gens-là peuvent être assez importants en fin de compte, parce que les militants croient dans ce que fait le parti. Il se demandait si cela posait problème sur le plan de la responsabilisation. Comment parviendra-t-il à infléchir les décisions du gouvernement par des démarches de lobbying et par une prise de position en faveur du droit des animaux, et comment ce parti pourra-t-il financer des programmes par le seul biais des contributions individuelles? Il nous a indiqué qu'un plafond de 1 000 \$ sonnerait le glas de son parti.

**M. Mendes :** C'est la préoccupation qu'a exprimée le juge Matlow dans sa décision relative aux subventions d'État. Il s'est essentiellement demandé, à propos du projet de loi C-24, si nous allions permettre aux petits partis de concurrencer équitablement les partis traditionnels pour que le système politique ne se fige pas. Tout système politique démocratique doit, en partant, être suffisamment ouvert pour permettre le renouvellement du processus politique. Le juge Matlow craignait que dans certaines situations les petits partis ne se trouvent dans l'impossibilité de s'implanter, ce qui l'a amené à rappeler que la conception du droit de vote au sens large ne consiste pas simplement à glisser un bulletin dans une urne.

Si, comme il l'a fait remarquer, les nouvelles dispositions devaient figer le processus politique au profit des partis établis, il est évident que les tribunaux s'en préoccuperaient.

**Le sénateur Day :** Avec ce que vous dites, cela revient à prêcher en faveur d'une augmentation du plafond fixé pour les particuliers?

**M. Mendes :** Pour en revenir à la réponse que j'ai donnée au sénateur Zimmer, il faudrait se demander ce qui convient et ce qui ne convient pas dans la situation actuelle relativement à la limite



Until you have that analysis, how can you possibly say whether any other limit is right or wrong? It is absolutely essential, if you do give a stopgap measure of more than \$1,000, that you should also add that there should be a profound analysis of what went right and what went wrong with the previous regime.

**Senator Day:** Have you done any analysis of the current Elections Act in relation to convention expenses?

**Mr. Mendes:** There again, practical issues must be taken into account. If convention fees are more than \$1,000, does that freeze out completely any further contributions? I believe the Liberal Party faced that issue with its leadership convention at the end of November. If convention fees did freeze out other contributions, one might argue that the very holding of leadership or political conventions was jeopardized by very low limits.

The Supreme Court of Canada has said that there are two ways to infringe freedom of expression in this country. One is direct, intentional violations and the other is unintended adverse effects on freedom of expression. Both would be caught by the prohibition against undermining political expression in this country. I am sure Senator Joyal knows of the *Irwin Toy* decision where the court clearly said that not only intended but also unintended violations could be caught under section 2 of the Charter.

**Senator Day:** Do you have any opinion as to whether convention expenses should be included as political expenses?

**Mr. Mendes:** I am not an expert in that area, and you have heard from the Commissioner of Canada Elections. I would leave it up to his greater expertise to determine that.

**Senator Milne:** Mr. Mendes, I am going back to the third-party provisions set up in the year 2000. Am I to understand that if I resigned from the Liberal Party and formed my own party consisting of myself and my neighbours on either side and called it the Lone Pine Tree Party, or something like that, instead of being limited to \$1,000 spending, we would be able to donate \$3,000 to each of the ridings in our area and spend the rest of our \$150,000 on national advertising to say the government was rotten?

**Mr. Mendes:** That is pretty much true, but in the electoral district you could not donate it.

**Senator Milne:** You could use it.

**Mr. Mendes:** Absolutely, yes. At least from the *Harper v. Canada* decision, that is right.

de 5 000 \$. Tant que vous n'aurez pas fait cette analyse, comment pouvez-vous dire qu'une autre limite peut convenir ou pas? Si vous voulez appliquer un palliatif consistant à augmenter le plafond de 1 000 \$, il sera absolument essentiel de préciser que vous entendez effectuer une analyse en profondeur de ce qui a fonctionné et de ce qui n'a pas fonctionné dans le régime antérieur.

**Le sénateur Day :** Avez-vous vous-même analysé la loi électorale actuelle relativement aux dépenses relatives aux congrès?

**M. Mendes :** Là encore, il y a des aspects pratiques dont il faut tenir compte. Si les frais d'inscription à un congrès sont supérieurs à 1 000 \$, cela voudra-t-il dire qu'on aura automatiquement atteint le plafond fixé pour les contributions politiques? Je pense que le Parti libéral se trouvera confronté à ce problème à l'occasion de son congrès à la chefferie, fin novembre. Si les droits d'inscription à un congrès sont tels qu'on atteint automatiquement le plafond des contributions politiques, on pourrait soutenir que l'abaissement de ce même plafond pourrait compromettre la tenue de congrès politiques ou de congrès à la chefferie.

Selon la Cour suprême du Canada, la liberté d'expression peut être enfreinte de deux façons dans ce pays. Il y a les violations directes, intentionnelles, et les effets néfastes, non désirés, sur la liberté d'expression. Dans ces deux cas de figure, on pourrait invoquer la Charte pour toute interdiction portant atteinte à l'expression politique. Je suis certain que le sénateur Joyal connaît la décision *Irwin Toy* dans laquelle la Cour a clairement indiqué que l'article 2 de la Charte vise non seulement les infractions intentionnelles, mais aussi les infractions non intentionnelles.

**Le sénateur Day :** Et vous, estimez-vous que les dépenses relatives à un congrès devraient faire partie des dépenses politiques?

**M. Mendes :** Je ne suis pas expert du domaine et vous devriez poser la question au Directeur général des Élections. Je préférerais lui laisser le soin de trancher, compte tenu de sa grande compétence dans ce domaine.

**Le sénateur Milne :** Monsieur Mendes, revenons sur les dispositions concernant les partis tiers, qui ont été élaborées en 2000. Dois-je comprendre que, si je démissionnais du Parti libéral pour créer mon propre parti constitué de mes voisins et de moi-même — parti que nous baptiserions le « Parti du pin sage » ou quelque chose du genre —, au lieu d'être limité à des dépenses de 1 000 \$, nous pourrions contribuer à hauteur de 3 000 \$ chacun dans les circonscriptions de notre secteur et dépenser le reste de nos 150 000 \$ en publicité nationale pour affirmer que le gouvernement est pourri?

**M. Mendes :** C'est à peu près cela, mais vous ne pourriez pas faire cette contribution à la circonscription.

**Le sénateur Milne :** Mais on pourrait utiliser l'argent.

**M. Mendes :** Tout à fait, du moins d'après la décision *Harper c. Canada*.

**Senator Milne:** That is peculiar, when I am presently at the limit from having donated to my own caucus expenses here in Ottawa, and then paying convention fees, I am over the \$1,000 limit, and I have not given a cent to my party.

**Mr. Mendes:** If someone were to go to court to say that you are prohibited, let us say, from going to the convention and you claim that that is an unintended violation of your right to engage in the political process, that is a possible constitutional argument right there.

**Senator Milne:** Many senators I know are choosing not to go to the convention for that exact reason.

**Mr. Mendes:** That is very interesting.

**Senator Milne:** They are over the limit.

**Senator Stratton:** I am curious, Senator Milne. You are saying that your Senate caucus expenses are tax receiptable by your party?

**Senator Milne:** I do not know. I get some sort of a receipt.

**Senator Stratton:** Our caucus does not. It is considered our personal expense, as I think it should be.

**Senator Cowan:** I assume that the public policy reason for imposing limits is to prevent the perception or the reality that political parties or candidates can be bought. That is the only reason for doing it. All of us would agree that the amount of contributions we make ought to be disclosed, and it seems to me that it is the disclosure that is the deterrent for excess contributions. If you were a candidate and I was your fundraiser and I knew that the cost of running your campaign in your riding was \$75,000 and someone came in and offered me \$50,000, I would say that is completely unacceptable because that is not a reasonable amount for one person to contribute towards an individual campaign.

However, this bill restricts it to what seems to me to be an unreasonably small amount for someone to contribute. Even \$5,000 is a small amount. Now, to look at an even lower limit seems to me to be unreasonable.

I do not see a public policy reason for distinguishing between individuals and corporations and unions.

**Mr. Mendes:** There is general agreement among the experts. You may have heard from them that it is reasonable for a government to determine that large corporate donations can affect rational and objective decision making by people who should not be focused only on one special interest or one area of interest. I think most experts, myself included, would say it is reasonable for governments to impose limits on corporations and trade unions and associations.

**Senator Cowan:** Also individuals.

**Le sénateur Milne :** C'est tout à fait particulier comme situation, parce que j'ai déjà atteint mon plafond des contributions aux dépenses de mon caucus à Ottawa et, après avoir payé les frais d'inscription au congrès, j'ai dépassé la limite de 1 000 \$ tandis que je n'ai même pas donné un sou à mon parti.

**M. Mendes :** Eh bien, vous pourriez peut-être invoquer l'inconstitutionnalité de cette disposition si vous invoquiez le fait que cela vous empêche de participer à un congrès et qu'il s'agit donc d'une violation non intentionnelle de votre droit de participer au processus politique.

**Le sénateur Milne :** C'est précisément pour cette raison que de nombreux sénateurs que je connais ont décidé de ne pas assister au congrès.

**M. Mendes :** C'est très intéressant.

**Le sénateur Milne :** Parce qu'ils ont déjà dépassé la limite fixée.

**Le sénateur Stratton :** Cela m'intrigue, sénateur Milne. Avez-vous dit que vos dépenses de caucus au Sénat font l'objet d'un reçu d'impôt émis par votre parti?

**Le sénateur Milne :** Je ne sais pas, mais je reçois un reçu.

**Le sénateur Stratton :** Eh bien, ce n'est pas le cas dans notre groupe. On considère qu'il s'agit de dépenses personnelles et je crois que tel devrait être le cas.

**Le sénateur Cowan :** Je suppose que si l'on a décidé d'imposer des limites de ce genre, c'est pour éviter que des partis politiques ou des candidats soient achetés ou de donner cette impression. C'est la seule raison qui explique cette politique publique. Nous sommes tous d'accord avec l'idée de divulguer nos contributions et j'ai en outre l'impression que c'est ce devoir de divulgation qui empêche les contributions excessives. Supposons que vous soyez candidat et que moi je sois votre agent de financement; si le coût de votre campagne dans votre circonscription était de 75 000 \$ et que quelqu'un me propose 50 000 \$, je dirais que c'est totalement inacceptable parce qu'il n'est pas raisonnable qu'une seule personne paie la quasi-totalité de la campagne d'un candidat.

Il demeure que ce projet de loi plafonne les contributions à un niveau que je juge déraisonnablement bas. Même 5 000 \$ c'est peu. J'estime d'autant plus déraisonnable que l'on envisage d'abaisser ce plafond.

Je ne vois pas de raison, sur le plan de la politique publique, de faire une différence entre les particuliers, les sociétés et les syndicats.

**M. Mendes :** Les experts s'entendent généralement à ce propos. Il y en a qui vous ont peut-être dit qu'il est raisonnable, pour un gouvernement, de déterminer que les contributions par les grandes sociétés risquent d'empêcher des gens, qui ne doivent pas s'arrêter à un intérêt particulier ou à un certain domaine, de prendre des décisions rationnelles et objectives. Je crois que la plupart des experts, dont je fais partie, jugent raisonnable que les gouvernements plafonnent les contributions des sociétés, des syndicats et des associations.

**Le sénateur Cowan :** Et des particuliers?



**Mr. Mendes:** Also individuals, to prevent undue capturing of politicians by special interest. I think most people around the democratic world would agree with that.

That being said, one must take into account the reality that in Canada the vast majority of corporations are individuals who are incorporating for tax reasons; they are no different from you and me. I read the statistics to you. The vast majority of businesses in this country are very small businesses.

That is why I am pleading to look into untested assumptions. Yes, government has a right to try to limit the undue influence of big corporations and big trade unions. There must be some focus and some rational and proportional limits on them. We must also take into account the small and micro enterprises that are basically an incorporated form of individual enterprise.

**Senator Cowan:** Do you see any reason to distinguish between a cap for an individual and a cap for a corporation? Is there any public policy basis upon which you would make that distinction?

**Mr. Mendes:** Yes. History has shown that major corporations can have an undue influence. I think government is legitimately able to cap those, whereas individuals as a whole, other than very rich individuals, do not have the ability to contribute the huge amounts of money that make them special interest. For that reason, I think government does have a legitimate right.

**Senator Cowan:** I accept that there is a reason for putting a limit of X dollars for an individual. If it is a reasonably low limit, whether \$5,000 or \$10,000, why would you not have the same limit for a corporation?

**Mr. Mendes:** Absolutely. That is what I am suggesting. If you decide, for example, to have a limit of \$5,000 or \$6,000, have the same limit for the corporations too.

**Senator Cowan:** Can you see any public policy reason for distinguishing, on that basis, if you have a reasonable limit?

**Mr. Mendes:** None at all. That is basically the thrust of my presentation here. As long as you also make it clear to corporations, if you were to go that way, that they should not and cannot. As Mr. Côté has argued quite strenuously, they could do end runs around the legislation by contributing the same amount individually in addition to having their employees contribute. To me, that would be breaking the spirit and the letter of the law.

As long as you can arrange that, I am in agreement with you. If you have a low enough limit of \$5,000, \$6,000 or whatever you decide, there should not be a difference between individuals and corporations for the reason that I mentioned.

**M. Mendes :** Des particuliers également et cela pour éviter que les politiciens ne soient redevables à des intérêts particuliers. Je pense que presque partout dans le monde on est d'accord avec cela.

Cela dit, il faut tenir compte du fait qu'au Canada la plupart des sociétés sont constituées de personnes seules qui optent pour cette formule à des fins fiscales, ce qui fait qu'il n'y a dès lors aucune différence entre eux, vous et moi. Je vous ai lu les statistiques. La grande majorité des entreprises de ce pays sont de très petites entreprises.

Voilà pourquoi je vous exhorte à examiner ces hypothèses qui n'ont pas été vérifiées. Certes, le gouvernement a le droit de chercher à limiter l'influence déplacée que les grandes sociétés et les grands syndicats pourraient exercer sur le milieu politique. Il convient donc de se pencher sur cette question et d'imposer des limites proportionnelles à ces deux catégories. Nous devons également tenir compte des petites entreprises et des micro-entreprises qui ne sont ni plus ni moins que des formes d'entreprise personnelle.

**Le sénateur Cowan :** Voyez-vous une raison pour faire une différence entre le plafonnement des contributions individuelles et le plafonnement des contributions des sociétés? Une telle distinction se fonde-t-elle sur une quelconque politique publique?

**M. Mendes :** Oui. L'histoire nous a enseigné que les grandes sociétés peuvent exercer une influence excessive. Il est donc légitime, pour le gouvernement, de plafonner leurs contributions, tandis qu'il est très rare, dans le cas des particuliers, que quelqu'un — à moins d'être extraordinairement riche — puisse débloquent des fonds suffisamment importants pour faire valoir ses intérêts. C'est pour cette raison, je crois, que le gouvernement a légitimement le droit de plafonner ce genre de contribution.

**Le sénateur Cowan :** Je comprends qu'on plafonne la contribution des particuliers. Si ce plafond est suffisamment bas, qu'il s'agisse de 5 000 ou de 10 000 \$, pourquoi n'appliquerait-on pas le même aux sociétés?

**M. Mendes :** Tout à fait. C'est ce que je suggère. Si vous décidez, par exemple, de limiter les contributions personnelles à 5 000 ou 6 000 \$, reprenez le même plafond pour les sociétés.

**Le sénateur Cowan :** Voyez-vous une raison quelconque, sur le plan de la politique publique, d'établir une différence entre les deux catégories, si la limite est raisonnable en partant?

**M. Mendes :** Pas du tout et c'est l'essentiel de ma présentation. Il faut, par ailleurs, préciser bien clairement aux sociétés, si c'est la solution que vous retenez, qu'elles ne doivent et ne peuvent pas contribuer autrement. Comme M. Côté l'a si bien soutenu, elles pourraient contourner la loi en contribuant selon le plafond fixé pour les particuliers et en demandant à tous leurs employés de contribuer également. J'estime qu'à ce moment-là, on enfreindrait l'esprit et la lettre de la loi.

Dans la mesure où vous pouvez prendre des dispositions en conséquence, je suis d'accord avec vous. Si le plafond est assez bas, soit 5 000 ou 6 000 \$, il ne devrait y avoir aucune différence entre les particuliers et les sociétés pour la raison que j'ai indiquée.

**Senator Cowan:** Did you have a look at the parts of the bill dealing with the limitation periods for prosecutions and investigations?

**Mr. Mendes:** Yes.

**Senator Cowan:** Do you have any comments on those?

**Mr. Mendes:** I was afraid that you would ask me about other parts of the bill that I do have some knowledge on and I could spend the next six hours with you. The only issue I would refer to you to keep in mind is that the Supreme Court of Canada has already said in the *Askov* decision that in the case of criminal trials six months is a very long time. I gather the limit here is ten years.

**Senator Joyal:** Summary conviction — it is not under the Criminal Code. That is the distinction and the argument they use.

**Senator Baker:** Mr. Mendes is pointing out that under the Criminal Code the limit is six months, and this bill extends the summary conviction offence to ten years.

Mr. Mendes, you are absolutely correct, as Senator Joyal would admit.

**Mr. Mendes:** I prefer to limit myself to that answer, in case you keep me here forever.

**Senator Cowan:** You anticipated my final question. On page 8 of your submission you ask us to examine the potential of other unintended consequences which you do not have time to go into. As Senator Day explained at the beginning, our job is to do what we can to improve the bill. As you are aware, we have heard a number of suggestions from a number of witnesses, and we are struggling with how we do this. All of us are in favour of the general thrust of the bill but are concerned with the phrase “unintended consequences.” Many witnesses have complained that their particular organization or interest is caught as an unintended consequence of some part of this omnibus bill, which was put together very hurriedly and, not to anyone’s surprise, does contain a number of unintended consequences.

We would be grateful if you could provide us with other thoughts. I mentioned the business about the limitation periods. If there are others we do have some time this evening and we would be delighted to hear from you on those.

**Mr. Mendes:** I can briefly refer to a matter I heard when I was a member of the audience, and that is the contingency plans. We should keep in mind that there is a division of powers in this country. To my understanding, contingency fees are a provincial jurisdiction — property and civil rights. There is one example

**Le sénateur Cowan :** Avez-vous examiné les parties du projet de loi qui concernent les délais de prescription dans le cas des poursuites et des enquêtes?

**M. Mendes :** Oui.

**Le sénateur Cowan :** Qu’avez-vous à en dire?

**M. Mendes :** J’avais peur que vous ne m’interrogiez au sujet des autres parties du projet de loi que je connais un peu et sur lesquelles je pourrais passer six heures de plus en votre compagnie. La seule chose que je vous dirai à cet égard, c’est que vous ne devez pas oublier ce que la Cour suprême du Canada a déjà déclaré dans l’arrêt *Askov*, autrement dit que six mois pour un procès au criminel, c’est trop long. Je pense que, dans ce cas, la limite est de dix ans.

**Le sénateur Joyal :** Il s’agit d’une déclaration de culpabilité par procédure sommaire qui ne relève pas du Code criminel. C’est la distinction qu’ont faite les rédacteurs et c’est l’argument qu’ils ont employé.

**Le sénateur Baker :** M. Mendes souligne que, dans le Code criminel, la limite est fixée à six mois et que, dans ce projet de loi, la limite en cas de déclaration de culpabilité par procédure sommaire est de dix ans.

Je suis sûr, comme le sénateur Joyal le reconnaîtra, que vous avez tout à fait raison, monsieur Mendes.

**M. Mendes :** Je préfère me limiter à cette réponse, advenant que vous vouliez me garder pour toujours.

**Le sénateur Cowan :** Ma dernière question ne vous surprendra pas. À la page 9 de votre mémoire, vous nous invitez à examiner les conséquences non intentionnelles des élections à répétition, mais n’avez pas eu le temps d’aller plus loin. Comme le sénateur Day l’a expliqué au début, nous devons faire tout notre possible pour améliorer le projet de loi. Comme vous le savez, de nombreux témoins nous ont fait part de nombreuses suggestions, parce que nous nous voulions savoir comment améliorer ce texte. Nous sommes tous d’accord avec l’essence du projet de loi, mais les « conséquences non intentionnelles » nous inquiètent un peu. Beaucoup de témoins nous ont dit craindre que les organisations ou les intérêts qu’ils représentent ne subissent les conséquences involontaires de l’application de ce projet de loi omnibus qui a été préparé à la hâte et qui est annonciateur d’un certain nombre de conséquences non intentionnelles, ce qui ne surprendra personne.

Nous vous saurions gré de nous faire part de vos autres réflexions à ce sujet. J’ai mentionné la question de la prescription. Comme nous avons du temps, ce soir, nous apprécierions beaucoup que vous nous fassiez part d’autres problèmes éventuels.

**M. Mendes :** Puis-je vous parler très brièvement d’une question dont vous avez traitée pendant que j’étais dans l’auditoire, celle des honoraires conditionnels. Il ne faut pas oublier qu’il existe la division des pouvoirs au Canada. À ce que je sache, les honoraires conditionnels relèvent des provinces, puisque c’est une question



where you may intend, for very good reasons, to have the provision in there, but you do not want to be undermined by the underlying constitutional structure in our country.

**Senator Cowan:** Perhaps if there is time after the other senators' questions, I can come back to the issue.

**Senator Ringuette:** The funding that political parties receive from government is, in my perspective, dangerous if we look at a party state system and how much political parties are funded by the general taxpayer revenue. One could consider that that is not a voluntary contribution on the part of the taxpayer.

I believe in fairness and a balanced approach to the political and democratic process. You said earlier, and it is true, that we do not have the benefit of a complete analysis of what happened with Bill C-24, and now we have this new bill that we must examine and try to improve.

Do you think that, in order to make some real improvement to Bill C-2, we should also review the public subsidy per vote and balance that with the political contribution from individuals, corporations, trade unions and third parties? We have not looked at the entire picture. We are looking only at this tiny picture, and it is blurred in regards to political financing. Please tell me your best recommendation so that we can have a balanced system for a valued, democratic society.

**Mr. Mendes:** I hear and understand the underlying issues that you are raising in your question. I think that Justice Matlow's decision is a call for us to do exactly what he is suggesting. If he is saying that the original public subsidy scheme under Bill C-24 is unconstitutional, and he has offered a remedy that may or may not be upheld in the Court of Appeal and the Supreme Court of Canada, it is really a call to fully understand what went on with Bill C-24 before even getting to Bill C-2. For example, if his remedy was to give to all small parties the public subsidy per vote received regardless of whether they received 2 per cent, what does that do to the public subsidy scheme in terms of accessibility? Does it satisfy completely their charter rights? Can one argue that the Bloc Québécois, which is limited to one part of the country, is receiving an unfair subsidy, as it does not have to contest across the country, whereas all the others do? There are some foundational things to be discussed.

**Senator Ringuette:** As well as independent candidates.

**Mr. Mendes:** Yes. Justice Matlow has raised one issue, but by doing that he has opened up many other issues to be discussed.

tombant dans le domaine du droit de la propriété et du droit civil. Il y a un exemple où vous pourriez très bien, et pour de bonnes raisons, inclure une telle disposition dans cette loi, mais veuillez à ne pas vous porter tort en vous attaquant à la structure constitutionnelle de notre pays.

**Le sénateur Cowan :** Je pourrai peut-être revenir sur cette question, s'il reste du temps, après que les autres sénateurs en auront terminé.

**Le sénateur Ringuette :** Je trouve dangereux le système de financement des partis politiques par l'État, si cela revient à envisager un système de parti d'État, surtout si l'on songe à l'importance du financement public. D'aucuns pourraient dire que cela ne correspond pas à une contribution volontaire par les contribuables.

Je crois dans l'équité et dans l'application d'une démarche équilibrée dans le cadre du processus politique et démocratique. Comme vous l'avez dit plus tôt, et vous aviez raison, nous ne pouvons pas nous appuyer sur une analyse complète de ce qu'a donné le projet de loi C-24 et voilà que nous sommes saisis d'un nouveau projet de loi que nous devons chercher à améliorer.

Estimez-vous qu'afin de véritablement améliorer le projet de loi C-2, nous devrions également examiner la question de la subvention d'État en fonction des votes recueillis pour équilibrer cette formule avec celle de la contribution politique par des particuliers, des sociétés, des syndicats et des tierces parties? Nous n'avons pas examiné la situation dans son ensemble. Nous ne nous penchons que sur un fragment de la situation qui est plutôt trouble dans le cas du financement politique. Que pourriez-vous nous recommander pour que nous en arrivions à un système équilibré, digne d'une société démocratique qui a des valeurs.

**M. Mendes :** Je vois se profiler dans votre question les divers aspects qui sous-tendent toute cette problématique. Dans sa décision, le juge Matlow nous invite en quelque sorte à faire ce qu'il recommande. Il nous dit que le régime de financement d'État prévu à l'origine dans le projet de loi C-24 est inconstitutionnel et il nous propose un remède que la Cour d'appel et la Cour suprême du Canada retiendront ou rejetteront. En fait, il nous invite à bien comprendre ce qui s'est d'abord passé dans le cas du projet de loi C-24 avant de nous tourner vers le projet de loi C-2. Supposons, par exemple, qu'il ait recommandé que tous les petits partis aient droit à la subvention d'État calculée au pourcentage des votes reçus, même s'ils n'ont obtenu que 2 p. 100 des voix; quel effet cela aurait-il pu avoir sur l'accessibilité au régime de subvention d'État? Cette formule serait-elle tout à fait conforme au droit conféré par la Charte? Pourrait-on soutenir que le Bloc québécois, qui n'est présent que dans une partie du pays, doit recevoir une subvention disproportionnée, puisqu'il n'a pas de député ailleurs au pays, contrairement aux autres partis? Il y a donc des aspects très fondamentaux dont il convient de parler.

**Le sénateur Ringuette :** Et puis, il y a la question des candidats indépendants.

**M. Mendes :** Il est vrai que le juge Matlow a soulevé un aspect, mais, ce faisant, il a mis au jour bien d'autres questions qui méritent d'être débattues.

I want to return to the issue that if the present proposed limits in Bill C-2 stand, that again affects the Bill C-24 subsidy as now determined by Justice Matlow. How does that link into the \$150,000 limit for third parties? There is an intricate structure. I was reticent to come before you, but when I realized no one else was doing it, I felt I had to come before you to point out how these other areas are linked in together.

**Senator Ringuette:** Yes. Money coming from the state to political parties comes from the general taxpayer. Some could argue that that enforces democracy, but some could also argue that it does not, because all taxpayers are forced to contribute to political parties. They may or may not want to. I am sorry. That issue is more blurred now for me than ever.

**Senator Nolin:** My colleague raises an interesting question about that balance between the individual donation and the state. Under the old system we had for many years, the public donation is built on the donation of the individual; a part of your donation is a tax break, and there is a limit to that. Given your answer and the intriguing question put by my colleague Senator Ringuette, was that system not the best?

**Mr. Mendes:** Yes.

**Senator Nolin:** Period. Forget the rest.

**Mr. Mendes:** I am not here to criticize Bill C-2. I am here equally to criticize Bill C-24.

**Senator Nolin:** When we dig into Bill C-24, we have to ask where the end is. We need to put a cap on it.

**Senator Joyal:** We never knew at the time. I am sorry for interrupting. Senator Nolin raises a very important issue. We raised it but received no answer. We cannot measure the impact on the basis of unintended consequence that would have for the money raised by the parties. We now have figures and charts, as provided by Professor Seidle. Another element of unintended consequence is that as more taxpayers support the system and it becomes more a public system, that is, a system financed at a greater percentage from public money, then the government has all the more reason to move in and regulate. Therefore, you create a situation whereby the political parties are now an extension of a government agency. That is a very important change in the system.

**Mr. Mendes:** The most astonishing part of that analysis is the fact that the Bloc Québécois, if I am correct, is receiving almost 100 per cent of its financing.

**Senator Joyal:** It is 420 per cent.

Supposons que l'on s'en tienne aux limites proposées dans le projet de loi C-2, ce qui aura une incidence sur le niveau de subvention du projet de loi C-24 à propos duquel le juge Matlow vient de rendre une décision. Quel rapport y a-t-il entre tout cela et la limite de 150 000 \$ pour les petits partis? La structure est fort complexe. J'ai hésité à venir vous rencontrer, mais quand je me suis rendu compte que personne d'autre n'allait soulever cet aspect, je me suis dit que je devais venir vous voir pour vous montrer qu'il existe un lien entre ces différentes questions.

**Le sénateur Ringuette :** C'est vrai. L'argent que l'État va verser aux partis politiques est celui des contribuables. Certains pourraient soutenir que cela va dans le sens de la démocratie, mais d'autres pourraient affirmer que tel n'est pas le cas, parce que tous les contribuables se trouvent ainsi contraints de contribuer à des partis politiques. Ce n'est pas forcément ce que tout le monde veut faire. Je suis désolée. Voilà qu'à présent toute cette question est beaucoup plus floue pour moi.

**Le sénateur Nolin :** Ma consœur soulève une question intéressante au sujet de l'équilibre à réaliser entre la contribution personnelle et la contribution d'État. En vertu de l'ancien système qui a prévalu pendant de nombreuses années, la contribution de l'État était noyée dans celle des particuliers étant donné qu'une partie limitée des sommes que ceux-ci versaient ouvrait droit à une déduction fiscale. D'après la réponse que vous avez donnée à la question fascinante du sénateur Ringuette, n'êtes-vous pas en train de nous dire que cet ancien système est finalement ce qu'il y a de mieux?

**M. Mendes :** Oui.

**Le sénateur Nolin :** Point final. On peut faire fi de tout le reste.

**M. Mendes :** Je ne suis pas ici seulement pour critiquer le projet de loi C-2, parce que je critique tout autant le projet de loi C-24.

**Le sénateur Nolin :** Pour ce qui est du projet de loi C-24, nous devons nous demander si l'on va en finir. Il faut passer à autre chose.

**Le sénateur Joyal :** Nous ne savions pas ça à l'époque. Je suis désolé de vous interrompre. Le sénateur Nolin soulève une question très importante. Nous avons abordé le sujet, mais on ne nous a pas répondu. Il est impossible de jauger les éventuelles conséquences involontaires du nouveau régime sur le financement des partis. Nous disposons aujourd'hui de données et de graphiques que nous a fournis le professeur Seidle. Autre conséquence non intentionnelle : comme de plus en plus de fonds du contribuable serviront à financer le système, celui-ci deviendra de plus en plus public, puisqu'il recevra un pourcentage plus important de fonds publics. Dès lors, le gouvernement aura raison d'intervenir et de réglementer en la matière. On se trouve donc à créer une situation où les partis politiques se transforment en quelque sorte en organismes gouvernementaux. C'est un changement profond.

**M. Mendes :** Ce qu'il y a de plus étonnant dans tout cela, c'est que, si je ne m'abuse, le Bloc québécois reçoit près de 100 p. 100 de son financement.

**Le sénateur Joyal :** En fait, il reçoit 420 p. 100.



**Senator Nolin:** We do not want to get into the specificity of the Bloc Québécois. Senator Ringuette asked about when the public purse should become involved and to what limit or what extent. The decision you mentioned raises the question of limits. There should not be limits, if I understand that jurisprudence.

**Mr. Mendes:** There should be?

**Senator Nolin:** There should not be. If we want the system to be fair for everybody, why limit it to 2 per cent? Why should a party be limited to 2 per cent to have access to that money? That is the kind of question. My question is whether that old system was probably the best one.

**Mr. Mendes:** That is right. You have an enormous political issue. You have people in the other place demanding that you send this bill back right away.

**Senator Nolin:** We are used to that. This is not the first time, and probably not the last.

**Mr. Mendes:** You obviously must do something. The issues that have been raised so far are so enormous that you will not be able to do it in the next week or two. To satisfy the other House you have to think of some stop-gap solution, but with the proviso that you have a much larger analysis of all the related issues. Justice Matlock's decision will obviously demand that. You are in a very difficult situation.

**Senator Nolin:** The driving philosophy was undue influence in the system. The state is putting a lot of pressure on a very select number of political organizations and not on the others. That is a problem; that is not fair.

**Mr. Mendes:** That is a huge problem.

**Senator Nolin:** Speaking of influence, it goes both ways.

**Senator Joyal:** You have raised the issue that the new system, based on a per capita amount of money on the basis of a vote, creates an extraordinary situation whereby the Bloc Québécois's funding has increased by 420 per cent in comparison to what they were raising before.

When we voted in Bill C-24 we questioned ourselves on the basis of one dollar one vote, and we were answered by the Department of Justice at that time that it was the only way to respect the Charter, by not making a distinction between voters and the amount of money.

Senator Nolin will remember that I had calculated that instead of having a simple equation of one dollar per vote, if you had the equation of one dollar one vote and the number of candidates you run nationally, the result was more or less what they were raising before through the usual approach. It varied by a fraction.

**Le sénateur Nolin :** Ne nous enfonçons pas dans les particularités du Bloc québécois. Le sénateur Ringuette voulait savoir jusqu'à quel point il fallait délier les cordons de la bourse publique. La décision que vous avez citée soulève justement la question des limites. Si je comprends bien cette jurisprudence, il ne devrait pas y avoir de limite.

**M. Mendes :** Voulez-vous dire qu'il faudrait imposer un seuil?

**Le sénateur Nolin :** Non, au contraire. Si l'on veut que le système soit juste pour tout le monde, pourquoi imposer un seuil de 2 p. 100? Pourquoi est-ce qu'un parti devrait franchir le seuil des 2 p. 100 pour recevoir cet argent? Voilà le genre de question à se poser. Ce que je veux dire, c'est que l'ancien système était sans doute le meilleur.

**M. Mendes :** Vous avez raison. Vous êtes aux prises avec un énorme dossier politique. De l'autre côté, aux Communes, on vous demande de renvoyer tout de suite ce projet de loi.

**Le sénateur Nolin :** Nous y sommes habitués. Ce n'est pas la première et ce ne sera sans doute pas la dernière.

**M. Mendes :** À l'évidence, vous devez faire quelque chose. Les problèmes qui ont été soulevés sont tellement énormes que vous ne pourrez pas y répondre dans le délai d'une semaine ou de deux semaines. Pour satisfaire l'autre Chambre, vous allez devoir proposer un palliatif assorti de votre engagement à effectuer une analyse complète de toutes les questions connexes. C'est ce qu'exige en fait la décision du juge Matlock. Vous vous trouvez dans une situation très délicate.

**Le sénateur Nolin :** Tout cela part d'un constat d'influence excessive que certains ont exercée sur le système. L'État met beaucoup de pression sur un tout petit nombre d'organisations politiques, mais pas sur les autres. C'est un problème, parce que ce n'est pas juste.

**M. Mendes :** C'est un énorme problème.

**Le sénateur Nolin :** S'agissant d'influence, ça joue dans les deux sens.

**Le sénateur Joyal :** Vous avez mentionné que ce nouveau système de financement, fondé sur le pourcentage des voix recueillies, donne lieu à une situation extraordinaire où le financement du Bloc québécois a augmenté de 420 p. 100.

Quand nous avons étudié le projet C-24, nous nous sommes posé la question du rapport entre le nombre de voix et l'argent versé, et le ministère de la Justice nous a répondu à l'époque que la seule façon de respecter les dispositions de la Charte consistait à ne pas faire de différence entre le nombre de voix recueillies et les sommes versées.

Le sénateur Nolin se souviendra que j'avais calculé qu'au lieu d'établir un rapport direct entre les sommes versées et le nombre de voix, il suffisait d'ajouter le nombre de candidats se présentant à l'échelle nationale pour parvenir à un résultat ressemblant plus ou moins à la formule antérieure. À une fraction près, c'était la même chose.

I put that to the test with the Minister of Justice at the time. I told the minister that the equation I proposed is closer to what we know already. It takes into account that if you run 308 candidates across the country you have more costs to incur and you must spread your revenue across the country. If you run a slate of candidates only in one province, you concentrate all your expenses and exercise influence on the result, which is much greater in comparison with the responsibility that you have to play at the national level. I was told that that proposal would probably be in violation of the Charter. I am not convinced at all.

What do you think would be the evaluation of such a proposal?

**Mr. Mendes:** I think they should have listened to you. I do not think it would have been a violation of the Charter. There are enormous national unity reasons why you should have been listened to. Need I say anymore? I think that was very bad advice. I am not afraid to say that.

**The Chairman:** On page 3 of your brief I was interested in the way you were using the *RJR-MacDonald Inc.* precedent. You read only from the bottom section of that quote:

A full prohibition will only be constitutionally acceptable under the minimal impairment stage of the analysis where the government can show that only a full prohibition will enable it to achieve its objective. Where, as here, no evidence is adduced to show that a partial ban...

The point is that the court ruled in favour of the tobacco companies because the government tendered no evidence that a full prohibition was needed.

As for the ban on union and corporate contributions, there could be compelling evidence on the need for that. In this case they decided the way they did because they called no evidence.

**Mr. Mendes:** That was an issue in the court, and both the Chief Justice and Justice McLachlin, as she then was, and another judge pointed out the lack of proper evidence put forward to the court. My question back to you is about the evidence under Bill C-2.

**The Chairman:** I am not here to answer the evidence. The point is, once the proper evidence is adduced, there could very easily be a different result, and the court in this case left the door wide open for that with their explicit language, and I quote from your brief:

Where, as here, no evidence is adduced to show that a partial ban would be less effective than a total ban, the justification required by s. 1 to save the violation of free speech is not established.

À l'époque, j'avais soumis cette idée au ministre de la Justice. Je lui avais dit que ma formule donnait quelque chose qui se rapprochait davantage de ce que nous connaissions déjà. Elle tenait compte du fait qu'un parti présentant 308 candidats à l'échelle du pays doit assumer des coûts supérieurs, tandis que ses revenus doivent être répartis sur l'ensemble du territoire. Ainsi, si un parti ne présente de candidats que dans une seule province, il concentre toutes ses dépenses dans cette province et exerce une influence relativement plus importante sur les résultats en regard du genre de responsabilité qu'il sera appelé à jouer à l'échelon national. Eh bien, on m'a répondu que cette proposition risquait d'enfreindre la Charte. Je n'en suis pas convaincu du tout.

Selon vous, que donnerait une évaluation de cette proposition?

**M. Mendes :** Je pense qu'on aurait dû vous écouter. Je ne crois pas que votre proposition aurait été en violation de la Charte. Il existe d'énormes raisons, sur le plan de l'unité nationale, qui font qu'on aurait dû vous écouter. Dois-je en dire plus? Je crois que c'était un très mauvais conseil et je n'ai pas peur de le dire.

**Le président :** À la page 3 de votre mémoire, j'ai été intéressé par votre mention du précédent *RJR-MacDonald Inc.*. Vous n'avez lu que la dernière partie de la citation :

Une interdiction totale ne sera acceptable, sur le plan constitutionnel, en vertu du volet « atteinte minimale de l'analyse » que dans le cas où le gouvernement peut établir que seule une interdiction totale lui permettra d'atteindre son objectif. Si, comme en l'espèce, aucune preuve n'a été présentée pour démontrer qu'une interdiction partielle [...]

En fait, la Cour s'est prononcée en faveur des compagnies de tabac parce que le gouvernement n'avait pas prouvé qu'une interdiction complète s'imposait.

Pour ce qui est de l'interdiction concernant les contributions par les sociétés et les syndicats, il faudrait fournir des preuves concluantes établissant que la chose est nécessaire. Dans ce cas, le gouvernement a décidé de retenir cette formule parce qu'aucune preuve n'a été déposée.

**M. Mendes :** Cette question a fait l'objet d'un débat à la Cour, parce que le juge en chef et la juge McLachlin, juge puînée à l'époque, ainsi qu'un autre juge ont souligné l'absence de preuves à cet égard. Mais je vous renvoie la question : qu'en est-il des preuves au sujet du projet de loi C-2?

**Le président :** Je ne suis pas ici pour vous répondre au sujet des preuves à fournir. Ce que je veux dire, c'est qu'une fois que les preuves nécessaires auront été déposées, nous pourrions en arriver à une conclusion très différente et, dans ce cas, la Cour a laissé la porte grande ouverte dans sa décision que vous citée dans votre mémoire, et que je vous lis :

Si, comme en l'espèce, aucune preuve n'a été présentée pour démontrer qu'une interdiction partielle serait moins efficace qu'une interdiction totale, on n'a pas établi la justification requise en vertu de l'article premier visant à sauvegarder la violation de la liberté d'expression [...]



Therefore, the door is open.

**Mr. Mendes:** Yes. Keeping with one of the senator's comments, they would look at comparable jurisdictions to find out if there has been what they call the mischief which a total ban was designed to achieve.

**The Chairman:** We do not know until they have the evidence. That is my point.

**Mr. Mendes:** With respect, part of being a legislative committee is to see whether that evidence can be produced by looking at comparative jurisdictions or provincial jurisdictions in this country.

**The Chairman:** That is not necessarily the role of a legislative committee.

**Senator Zimmer:** I have one further question in supplementary to what Senator Day asked.

Some say the reason the bill limits corporate donations to \$1,000 is that otherwise they could buy undue influence. Some companies spill more than \$1,000 when they drink. It just is not a factor.

Using the same logic, in the past two and a half years with the new bill and Bill C-24, I have been approached many times by people saying that if I do not do certain things or pass certain bills they will not vote for my party. My point is that many times they raise it. They have to eliminate the \$1,000 because it could buy undue influence. By the same analogy, people are saying they will not give me my vote. Therefore, are we saying we should eliminate the vote? Of course the answer is no.

They always use the logic only for money, but people can buy your undue influence just as much, if not more, with the vote. Would you agree with that?

**Mr. Mendes:** That is why one should look at the rationale of limits and analyze whether they are rational and proportionate. If the existing \$1,000 can buy influence, I think we are in a sorry state. As you say, apart from people using unethical means to gather \$1,000 from every single employee, \$1,000 should not influence any major decision making in this country. If it does, we are in a very sorry state. That would be my answer to you.

**Senator Zimmer:** Second, they could use the vote in the same way.

**Mr. Mendes:** Absolutely. There are many ways to try to exert undue influence on decision-makers — not only money.

**Senator Zimmer:** Some communities gather together and are able to do that.

La porte est donc ouverte.

**M. Mendes :** Effectivement. Pour en revenir à ce qu'a dit le sénateur, la Cour examinerait alors ce qu'ont fait d'autres pays pour déterminer s'ils ont eu affaire au genre de méfaits qu'une interdiction complète est censée éviter.

**Le président :** Nous ne le saurons pas tant qu'elle n'aura pas recueilli la preuve voulue. C'est tout ce que je veux dire.

**M. Mendes :** Si vous me le permettez, un comité législatif a notamment pour mission de chercher à recueillir la preuve nécessaire en examinant ce qui se passe ailleurs, à l'étranger et dans les provinces.

**Le président :** Non, ce n'est pas nécessairement le rôle d'un comité législatif.

**Le sénateur Zimmer :** J'ai une question à poser qui s'inscrit en complément de celle du sénateur Day.

Il y en a qui disent que le projet de loi limite les contributions des entreprises à 1 000 \$ afin d'éviter qu'elles n'exercent une influence déplacée. Il est vrai que certaines entreprises peuvent dépenser 1 000 \$ en boissons, d'un seul coup, et que cette somme ne signifie donc rien pour elles.

Si l'on reprend la même logique, au cours des 36 derniers mois — depuis l'adoption de la nouvelle loi et le projet de loi C-24 — je dois dire que j'ai été contacté à de nombreuses reprises par des gens qui m'ont dit que, si je ne faisais pas ceci ou cela ou si je n'adoptais pas certains projets de loi, ils ne voteraient pas pour mon parti. De plus, ce n'est pas arrivé que quelques fois seulement. Il leur a fallu éliminer les 1 000 \$ parce qu'ils pouvaient permettre d'exercer une influence excessive. Si l'on reprend la même analogie, il y a des gens qui disent qu'ils ne voteront pas pour mon parti. Ce faisant, faut-il éliminer les votes? Bien sûr que non.

On applique cette logique que pour l'argent, mais vous savez, les gens aussi peuvent exercer une influence toute aussi excessive, si ce n'est plus, en faisant jouer le vote. N'êtes-vous pas d'accord avec cela?

**M. Mendes :** C'est pour ça qu'il faut examiner la raison d'être des plafonds et se demander s'ils obéissent à une certaine logique et s'ils sont proportionnés. Si le niveau actuel de 1 000 \$ permet d'exercer une influence, c'est que les choses vont vraiment mal. Comme vous le disiez, sauf si certains font pression sur leurs employés pour que ceux-ci versent 1 000 \$ chacun, cette somme ne permet pas d'influencer énormément la prise de décisions. Si c'est le cas, alors c'est que les choses vont très mal pour nous. Voilà, c'est ce que je pense.

**Le sénateur Zimmer :** Deuxièmement, ces gens-là pourraient aussi utiliser leur voix de la même façon.

**M. Mendes :** Tout à fait. Il existe bien des façons d'essayer d'exercer une influence excessive sur les décisionnaires, et l'argent n'est pas le seul moyen.

**Le sénateur Zimmer :** Il y a des collectivités où les gens se rassemblent pour faire pression.

**Senator Day:** I would like to touch on the public-funding issue and the comment you quoted about shell political organizations. There is nothing going on at the riding level and everything is happening where the money goes to the national area.

We have heard from several small parties again that it is very burdensome for them. That is why I was asking the question earlier about the \$20. The small parties pass the hat around at meetings. It is difficult for them to give receipts for \$25 donations.

In your view, would it be appropriate to have special rules for smaller organizations than larger organizations or do the rules have to be the same for all political parties?

**Mr. Mendes:** In general, you must be cautious about having different rules for different parties. There are ways you can accommodate smaller parties through perhaps a relationship with the Chief Electoral Officer for dispensation in terms of reporting periods. However, in general, there must be uniformity to ensure that people are not abusing the electoral systems for their own purposes.

**Senator Day:** Then we must ensure that the rules we have are not oppressive to the smaller organizations.

**Mr. Mendes:** That is correct.

**Senator Day:** That is what we are trying to do in this analysis.

How do you react to the comment that corporations do not vote and therefore it is fine if we exclude them from the political process?

**Mr. Mendes:** I urge you to look at the statistics from the Industry Canada website. That statement assumes that all corporations are big. However, 80 per cent of Canada's small firms have fewer than five employees; the majority of corporations in this country are essentially incorporated individuals, with a few employees. I question whether that assumption should stand, rather than having a more sophisticated and analytical examination to find a limit between \$1,000 and no total prohibition that is a reasonable limit for both individuals and corporations.

**Senator Day:** In Bill C-2, there is a provision that prosecutions will be sent to a new director of public prosecutions. Have you had any opportunity to think about that? Can you comment on that?

**Mr. Mendes:** I wish I could say no — I do not want to comment on that.

Frankly, I worry about whether it was necessary, given that there was already independent prosecution authority in the Department of Justice.

**Le sénateur Day :** J'aimerais que nous parlions un peu de la question du financement d'État et du commentaire que vous avez cité au sujet de ces organisations politiques qui ne seraient plus que des coquilles vides. Rien ne se passe dans les circonscriptions, parce que l'action se déroule là où aboutit l'argent, c'est-à-dire au national.

De nombreux petits partis nous ont dit que tout cela est très lourd pour eux. Voilà pourquoi je vous ai posé la question au sujet de la contribution en liquide de 20 \$. Les petits partis font la quête lors des réunions et il leur est difficile de donner des reçus pour chaque contribution en liquide de 25 \$.

Estimez-vous qu'il serait davantage approprié d'appliquer des règles spéciales pour les petites organisations, par rapport aux grandes, ou alors qu'il vaudrait mieux que les règles soient les mêmes pour tous les partis politiques?

**M. Mendes :** De façon générale, il faut être prudent face à l'idée d'appliquer des règles différentes à des partis différents. Il est toujours possible d'arranger les petits partis, par exemple en demandant au directeur général des élections de leur accorder une dispense pour les périodes de déclaration. En règle générale, toutefois, il convient d'appliquer des règles uniformes pour s'assurer que personne ne détournera le système électoral à ses propres fins.

**Le sénateur Day :** Nous devons donc nous assurer que nos règles ne seront pas trop lourdes pour les petites organisations.

**M. Mendes :** Tout à fait.

**Le sénateur Day :** C'est ce que nous essayons de faire en nous livrant à cette analyse.

Certains disent que, comme les sociétés ne votent pas, il est donc tout à fait normal de les exclure du processus politique. Comment réagissez-vous à cela?

**M. Mendes :** Je vous exhorte à consulter les statistiques sur le site Web d'Industrie Canada. Ce genre de position présuppose que toutes les entreprises sont de grandes sociétés. Pourtant, 80 p. 100 des petites entreprises canadiennes comptent moins de cinq employés et la majorité des sociétés de ce pays sont à propriétaire unique et ne comptent que quelques employés. Je conteste cette hypothèse et je me demande s'il ne faudrait pas plutôt se livrer à un examen analytique, plus raffiné, pour déterminer un plafond entre 1 000 \$ et une absence d'interdiction totale qui correspondrait à une limite raisonnable pour les particuliers et les sociétés.

**Le sénateur Day :** Une disposition du projet de loi C-2 stipule que les poursuites seront référées à un directeur des poursuites pénales. Avez-vous eu l'occasion de réfléchir à cet aspect? Pouvez-vous nous dire ce que vous en pensez?

**M. Mendes :** J'aurais aimé pouvoir vous dire non, parce que je n'ai pas envie de vous faire part de mes commentaires à cet égard.

Pour vous dire bien franchement, je crains que cela ne soit pas nécessaire étant donné qu'il existe déjà un organe indépendant, au ministère de la Justice, chargé des poursuites.



Again, it is an area where I think the government has decided to do this. I think we should see whether or not it will work. It is something they are very keen on doing, but I think there should be a time limit to see whether or not it will work. In the end, it will be interesting to see how much work that office does have.

If it does not have enough work, there will be a question of whether keeping it separate is useful. It has created enormous upheavals in the workings of the Department of Justice. It will be interesting to see how it works out in practice and whether there is enough work for it to do.

**Senator Day:** Once you create the structure, is there not the danger that winding it down will be disruptive as well?

**Mr. Mendes:** Absolutely; that is the case with many things that are being wound down or put up at the moment.

**Senator Cowan:** To go back to the point I made earlier about additional issues that you may have had a chance to look at and that would help us in our efforts to improve this piece of legislation, I think you made a number of useful suggestions in several areas. I wanted to give you an opportunity to give us any further thoughts or comments you had on other parts of the bill.

**Mr. Mendes:** My overall comment is that, as I mentioned with the political financing, you have a major challenge in front of you; the other House is expecting you to deliver this back in a short space of time. There could be a whole range of areas in the bill that could work but may also have unintended consequences.

I would plead with you to keep an eye on the area of political financing, and the whole area of codifying the conflict of interest and code of ethics rule, which could, as Mr. Shapiro testified before you, lower the threshold rather than increase it.

As I mentioned, values and ethics are not about minimums, but rather about maximums, about creating a culture of integrity and ethics. The private sector has learned that big time and the public sector is learning it too.

Think about what additional structures you want to propose to create this culture of ethics and accountability, both in the political arena and in the public service of Canada. It is critical. If you focus only on compliance, you may end up in a worse situation than previously. Think about how you would prepare to have additional measures to create this culture of ethics and accountability.

Là encore, on retrouve la main du gouvernement. Je pense que nous devrions nous demander si cela va fonctionner. Le gouvernement aura vraiment envie d'essayer cette formule, mais je pense qu'il faudrait imposer une limite dans le temps pour savoir si elle a donné des résultats ou pas. Au bout du compte, il sera intéressant de savoir de combien de dossiers ce bureau aura été saisi.

S'il n'a pas assez de travail, il faudra se demander s'il servira à quelque chose de le maintenir en vie. Cette annonce a déjà créé un énorme bouleversement dans le fonctionnement du ministère de la Justice et il sera intéressant de voir comment les choses vont fonctionner en pratique et si ce bureau aura suffisamment de travail pour être alimenté.

**Le sénateur Day :** Et une fois qu'une structure est en place, ne risque-t-on pas de subir un autre bouleversement s'il faut la supprimer?

**M. Mendes :** Tout à fait et c'est ce qui se passe avec bien des services que l'on est en train de démanteler ou, au contraire, de mettre sur pied.

**Le sénateur Cowan :** Pour en revenir à ce que je disais tout à l'heure, soit les autres questions auxquelles vous auriez pu vous intéresser et à propos desquelles vous pourriez nous faire des recommandations afin de nous permettre d'améliorer ce texte, il se trouve que vous avez formulé un certain nombre de recommandations utiles touchant à différents domaines. Je voulais donc vous donner l'occasion de nous faire part d'autres réflexions ou d'autres commentaires sur d'autres aspects de ce projet de loi.

**M. Mendes :** Je dirai de façon générale, tout comme je l'ai précisé à propos du financement politique, que vous êtes confrontés à un défi de taille, l'autre Chambre s'attendant à ce que vous lui renvoyez ce texte sous peu. Il y a peut-être, dans ce projet de loi, toute une série de dispositions qui pourrait fonctionner, mais il y a toujours la question des conséquences involontaires.

Je vous exhorte à garder l'œil sur la question du financement politique et sur toute la question de la codification du conflit d'intérêt et du code d'éthique qui, comme M. Shapiro vous l'a déclaré, pourrait provoquer un abaissement du seuil.

Comme je le disais, les valeurs et l'éthique ne sont pas affaire de minimum, mais bien de maximum, puisqu'il est question de créer une culture de l'intégrité et de l'éthique. Le secteur privé a appris cette leçon, Ô combien! et le secteur public est en train de l'apprendre.

Réfléchissez au genre de structures supplémentaires que vous pourriez proposer pour instaurer cette culture de l'éthique et de la responsabilisation, à la fois sur la scène politique et au sein de la fonction publique du Canada. C'est quelque chose de fondamental. Si vous ne vous concentrez que sur les instruments de vérification de la conformité, vous risquez de vous retrouver dans une situation pire qu'auparavant. Réfléchissez à la façon dont vous aimeriez vous préparer afin de trouver d'autres mesures qui favoriseraient l'instauration d'une culture de l'éthique et de la responsabilisation.

I worry about the impact the bill will have on several areas. I know you have had several discussions on the single ethics commissioner for the Senate and the House of Commons. Without being forced to stay here for much longer, one of the things that I have mentioned to others is that there is a Supreme Court of Canada decision in the New Brunswick broadcasting case that says that parliamentary privilege is part of the Constitution of Canada. Therefore, nothing can interfere with your function as a deliberative body, both in the House of Commons and in the Senate.

If anything in the bill interferes with your parliamentary privilege, you should pay careful attention to it. Examine whether the single ethics commissioner does affect the way you function as a deliberative body.

**Senator Cowan:** Do you have a view on that?

**Mr. Mendes:** Yes, I do. I think that if the Senate is to be maintained as an independent deliberative body, some thought should be given to how, if you have a single ethics commissioner, the functions of that office will be separate for the Commons and for the Senate so that you are allowed to continue to function as an independent deliberative body separate and apart from the House of Commons. Maybe there could be a division of functions — one office but separate functions.

**Senator Cowan:** The proposal is a single officer.

**Mr. Mendes:** I think the political imperative is leaning that way. Again, the timeline is short. As Senator Oliver has mentioned, you have to deliver this back to the other House shortly. Even if it is a single ethics commissioner, think about having separate functions to allow you to continue to have your independent deliberative functions.

**Senator Cowan:** Though I was not here at the time, I understand this was a major issue and there was a bit of a standoff between the previous government and senators who felt strongly that it was necessary to have an independent ethics officer in order to maintain that parliamentary privilege you speak about.

**Mr. Mendes:** I think Senator Oliver is an expert in this area, so I will defer to his expertise. I think creative methods can be devised. Even if you do have a single officer, have separate, distinct functions so that you maintain your independence as a deliberative body.

**The Chairman:** Professor Mendes, on behalf of the committee, thank you very much for coming here tonight and sharing your views on many topics.

The committee adjourned.

Je redoute les répercussions que ce projet de loi pourrait avoir dans plusieurs domaines. Je sais que vous avez déjà beaucoup parlé de la question du regroupement des commissaires à l'éthique du Sénat et de la Chambre des communes. Je ne veux pas que ce détour me vaille d'être convié à rester plus longtemps parmi vous, mais sachez, comme je l'ai indiqué à d'autres, que dans une décision qu'elle a rendue dans un dossier de télédiffusion au Nouveau-Brunswick, la Cour suprême du Canada rappelle que le privilège parlementaire fait partie de notre constitution. Ce faisant, rien ne doit entraver votre fonctionnement d'organisme délibérant, pas plus à la Chambre des communes qu'au Sénat.

Si quoi que ce soit dans ce projet de loi venait à entraver votre privilège parlementaire, vous devriez y faire très attention. Demandez-vous si le fait de n'avoir plus qu'un seul conseiller en éthique pour les deux Chambres ne risque pas d'altérer le fonctionnement de l'organisme délibérant que vous êtes.

**Le sénateur Cowan :** Avez-vous un point de vue à ce sujet?

**M. Mendes :** Oui. J'estime que si le Sénat doit être maintenu en tant qu'organe délibérant indépendant, il conviendrait de réfléchir tout de suite à la façon de subdiviser ce bureau unique du commissaire à l'éthique en deux fonctions distinctes, l'une pour la Chambre des communes et l'autre pour le Sénat, afin que vous puissiez continuer de fonctionner en tant qu'organisme délibérant indépendant, distinct de la Chambre des communes. Vous pourriez peut-être donc imaginer une division des fonctions; vous auriez un seul bureau, mais deux fonctions.

**Le sénateur Cowan :** La proposition porte sur la création d'un seul conseiller.

**M. Mendes :** Ce sont, je pense, les impératifs politiques qui militent pour cette formule. Là encore, vous courrez contre la montre. Comme le sénateur Oliver le disait, vous allez devoir envoyer très bientôt ce texte à l'autre Chambre. Même si vous vous retrouviez avec un seul conseiller à l'éthique, envisagez de subdiviser les fonctions au sein de ce bureau pour que vous conserviez votre capacité d'organe délibérant indépendant.

**Le sénateur Cowan :** Je n'étais pas ici à l'époque, mais je crois savoir que cela a été un problème de taille qui a occasionné une confrontation entre le gouvernement et certains sénateurs qui étaient intimement convaincus de la nécessité d'avoir un conseiller en éthique indépendant pour maintenir le privilège parlementaire dont vous parliez.

**M. Mendes :** Je crois savoir que le sénateur Oliver est expert dans ces questions et je préfère m'en remettre à ses connaissances en la matière. Je crois toutefois qu'il serait possible de faire preuve de créativité. Même si vous devez vous retrouver avec un seul conseiller en éthique, vous pourriez envisager deux fonctions qui vous permettraient de conserver votre indépendance d'organisme délibérant.

**Le président :** Professeur Mendes, au nom du comité, je vous remercie beaucoup de vous être déplacé ce soir pour nous faire part de votre point de vue sur de nombreux sujets.

La séance est levée.



OTTAWA, Thursday, October 19, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 9 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, this is our twenty-seventh meeting in relation to Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. This bill is more commonly known as the proposed federal accountability act.

As senators, our witnesses and members of the public both here in the room and across Canada on television know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda and is one of the most significant pieces of legislation brought before Parliament in recent years. The committee is giving the bill the extensive, careful and detailed study that it deserves. During more than 90 hours of meetings to date, we have heard more than 140 witnesses. They have discussed topics ranging from accountability, ethics and conflict of interest, parliamentary privilege, political financing, the parliamentary budget office, access to information, privacy, whistle-blowing, audit powers, procurement and lobbying.

At this meeting, we will be focusing on the question of the director of public prosecutions. To begin this session, I am very honoured to welcome the Right Honourable Antonio Lamer. As one of Canada's finest jurists, he hardly needs an introduction. He has had a stellar legal career, which included being appointed to the Superior Court of the Province of Quebec in 1969 and the Quebec Court of Appeal in 1978. In 1980, he was appointed to the Supreme Court of Canada, where he became Chief Justice of Canada on July 1, 1990. He continued his distinguished career in public service by being appointed Communications Security Establishment Commissioner in 2003, a position he held until earlier this year. He is now with the law firm of Stikeman Elliott and is a member of the Quebec bar.

[*Translation*]

The committee thanks you for being here. I will now give you the floor, following which we will have a question and discussion period which, I am sure, will be most useful to the members of the committee.

OTTAWA, le jeudi 19 octobre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui à 9 h pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Mesdames et messieurs les sénateurs, la séance que nous entamons est notre 27<sup>e</sup> dans le cadre de notre examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. Le projet de loi est mieux connu sous le nom de loi fédérale sur la responsabilité.

Comme le savent les sénateurs, les témoins et les membres du public ici présents ou qui nous regardent à la télévision, ce projet de loi est un élément central du programme du nouveau gouvernement et l'une des plus importantes mesures législatives dont le Parlement ait été saisi au cours des dernières années. Le comité accorde à ce projet de loi l'examen approfondi, minutieux et détaillé qu'il mérite. Nous avons déjà consacré plus de 90 heures de réunions au projet de loi et entendu plus de 140 témoins. Ceux-ci ont traité de sujets allant de la responsabilité à l'éthique et aux conflits d'intérêts, en passant par le privilège parlementaire, le financement politique, le bureau du budget parlementaire, l'accès à l'information, la protection de la vie privée, la dénonciation, les pouvoirs de vérification, l'approvisionnement et le lobbying.

Nous allons, dans le cadre de la présente séance, nous concentrer sur la question du directeur des poursuites pénales. J'ai le très grand honneur d'accueillir ici pour ouvrir le bal le très honorable Antonio Lamer. M. Lamer compte parmi les meilleurs juristes du Canada, et il n'a de ce fait guère besoin de présentations. Il a connu une brillante carrière juridique, au cours de laquelle il s'est entre autres vu nommer à la Cour supérieure de la province de Québec en 1969 et à la Cour d'appel du Québec en 1978. En 1980, il a été nommé à la Cour suprême du Canada, où il est devenu juge en chef du Canada le 1<sup>er</sup> juillet 1990. Il a poursuivi sa distinguée carrière au service du public en étant nommé commissaire au Centre de la sécurité des télécommunications en 2003, poste qu'il a occupé jusqu'à plus tôt cette année. Il travaille aujourd'hui au sein du cabinet d'avocats Stikeman Elliott et est membre du Barreau du Québec.

[*Français*]

Le comité tient à vous remercier de votre présence. Je vous cède maintenant la parole et ensuite nous passerons à une période de questions et de discussions qui, j'en suis certain, sera très utile pour les membres du comité.

[English]

We are delighted you are here and look forward to hearing your presentation.

[Translation]

**The Right Honourable Antonio Lamer, former Chief Justice of the Supreme Court of Canada, as an individual:** Honourable senators, I will begin my presentation in French. The word "presentation" is perhaps in this instance a little bit of an overstatement.

Indeed, having appeared a dozen and a half times before Parliament and having heard others some fifty-odd times, you will most certainly find my presentation somewhat out of the ordinary. Allow me to explain.

[English]

Indeed, I was in Montreal last week on business for Stikeman Elliott, until Saturday afternoon. I phoned back each day, at the end of the day, to find out what happened, to see if the barn had burnt down, to be told on Thursday afternoon late that you honourable ladies and gentlemen wanted to hear from me about Bill C-2. That is all I knew.

When I got back to the office Monday, after having been away a whole week, I had a pile of stuff on my desk to clean, and it was not before late Monday night that I started gathering material. Thanks to the help of Mr. Lafrenière, I received a stack of information, and I went through the whole darned bill until I found out that you wanted to hear me on a chapter thereof, which you have just mentioned. I must say I appreciated that error, because it gave me an opportunity to read the bill. I fully agree with you that it is a tremendously important bill and touches upon very fundamental questions regarding our country.

As I said, it was only on Tuesday, by reading the material sent to me, that I realized that I was to focus on the DPP, so then I scrambled. Again, thanks to Mr. Lafrenière, I was able to pull together some material regarding DPPs. I read articles by Janice Tibbetts, as well as Greg Weston's article. I read the report from Mr. Raaflaub, his book. I did not have time to read it all, but I read the conclusions of Mr. Justice Kaufman who wrote extensively on the subject of a DPP for Nova Scotia. That is about all I read. As well, I made a couple of telephone calls to people I thought would have some knowledge about this that I might not have. One of them was Professor Ratushny, who directed me to further reading. I have been reading about DPPs all week.

[Translation]

You have before you a witness who is used to studying matters in depth before giving an opinion.

[Traduction]

Nous sommes ravis que vous soyez ici et envisageons avec plaisir de vous entendre.

[Français]

**Le très honorable Antonio Lamer, ancien juge en chef de la Cour suprême du Canada, à titre personnel :** Honorables sénateurs, je commencerai ma présentation en français. Le mot «présentation» est un bien grand mot, pour si peu.

En effet, ayant témoigné une quinzaine de fois devant le Parlement, et en ayant entendu d'autres témoigner une cinquantaine de fois, vous trouverez sûrement ma présentation quelque peu hors de l'ordinaire. Je m'explique.

[Traduction]

En effet, la semaine dernière j'étais à Montréal pour Stikeman Elliott, et ce jusqu'à samedi après-midi. J'appelais chaque jour, en fin de journée, pour savoir ce qui s'était passé, pour voir si la grange n'avait pas brûlé, pour me faire dire tard dans l'après-midi de jeudi que les honorables membres du comité ici présent souhaitaient m'entendre au sujet du projet de loi C-2. C'est tout ce que je savais.

Lorsque je suis retourné au bureau lundi, après avoir été absent pendant toute une semaine, j'avais sur mon bureau tout un tas de choses à trier, et ce n'est que tard lundi soir que j'ai commencé à compiler toute la documentation. Grâce à l'aide de M. Lafrenière, j'ai reçu toute une pile de renseignements, et j'avais épluché toute cette brique qu'est ce projet de loi avant d'apprendre que vous souhaitiez m'entendre sur un chapitre bien particulier, et que vous venez à l'instant de mentionner. Il me faut dire que j'ai apprécié cette erreur, car cela m'a donné l'occasion de lire le projet de loi. Je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire qu'il s'agit d'un projet de loi extrêmement important et qui concerne des questions très fondamentales pour notre pays.

Comme je le disais, ce n'est que mardi, en lisant la documentation qui m'avait été envoyée, que je me suis rendu compte que je devais me concentrer sur la question du directeur des poursuites pénales, et c'est ainsi que j'ai dû mettre les bouchées doubles. Encore une fois, grâce à M. Lafrenière, j'ai pu réunir différentes choses au sujet des DPP. J'ai lu des articles de Janice Tibbetts, ainsi que l'article de Greg Weston. J'ai lu le rapport de M. Raaflaub, son livre. Je n'ai pas eu le temps de lire le tout, mais j'ai lu les conclusions du juge Kaufman, qui a écrit abondamment sur la question d'un DPP pour la Nouvelle-Écosse. Voilà, en gros, ce que j'ai lu. J'ai également fait quelques appels téléphoniques à des personnes dont je pensais qu'elles en sauraient plus là-dessus que moi. C'est ainsi que je me suis entretenu avec le professeur Ratushny, qui m'a indiqué d'autres lectures utiles. Cela fait une semaine que je lis des choses au sujet des DPP.

[Français]

Vous avez devant vous un témoin qui a l'habitude de traiter un sujet de façon exhaustive avant d'émettre une opinion.



And before giving an opinion, I must admit that circumstances were such that I lacked the time to be able to comply with this Committee's rules, consisting in preparing a 10 to 15 page brief and providing it at least two weeks in advance.

I must say that in order to waste no time, I drafted this presentation while awaiting my meal in a restaurant. I am however nevertheless prepared to take your questions, if you still wish to put some to me.

[English]

I am now in your hands, and those of the honourable senators of your committee, with the hope that I may be of some help to you, notwithstanding the situation I have been put in.

**The Chairman:** Thank you very much for that introduction. Is there anything else that you would like to say generally about the DPP sections in Bill C-2, the appointment process, or anything else that caught your attention while reading those sections, or would you prefer to go directly to questions?

**Mr. Lamer:** I certainly have ideas about DPPs — about having and not having DPPs — but I think what would be best is for me to address your questions, because you are concerned about them. In that way, I will be directed towards what interests you. I could talk for two hours about the different aspects of DPPs.

I could say that we have been living without a DPP since Confederation. British Columbia does not have a DPP, but has an arrangement very similar to a DPP structure. Nova Scotia has one, but they had trouble with him or her, and it has brought about the Kaufman study. I know about the DPP of Newfoundland. I had some adverse comments, I would call them, in my report when I inquired into three murder cases — and I lost a friend. So, I can say many things, but I do not know what really interests you. By asking me questions, I can be more relevant and more useful to you than just talking away about DPPs.

**Senator Baker:** Chief Justice Lamer has been in Newfoundland now for the past three years, off and on, and we have watched him many evenings on the news where they took clips of the day's proceedings. The one that stands out to me, Chief Justice, was where you had said to a counsel, "We should move on now because this has been going on too long." The counsel responded, "But, Your Honour, I have only been going on for two hours." You responded, "Counsel, two hours with you is too long."

Et avant d'émettre une opinion, je dois admettre que les circonstances ont fait que je n'ai pas eu le temps de me conformer aux règles de ce comité qui consistent à préparer un mémoire de 10 à 15 pages et de le remettre au moins deux semaines au préalable.

Je dois dire que pour ne pas perdre de temps, j'ai rédigé cette présentation en attendant mon repas dans un restaurant. Mais je suis quand même prêt à recevoir vos questions, si tant est que vous désirez encore m'en poser.

[Traduction]

Monsieur le président, je suis maintenant à votre disposition et à celle des honorables sénateurs membres du comité, et j'espère pouvoir vous être de quelque utilité, en dépit de la situation dans laquelle je me suis trouvé placé.

**Le président :** Merci beaucoup de ces mots d'introduction. Y a-t-il quelque chose de général que vous aimeriez dire au sujet des articles du projet de loi C-2 qui traitent du DPP, ou au sujet du processus de nomination ou d'autres choses qui auraient retenu votre attention lors de votre lecture de cette partie du projet de loi, ou bien préféreriez-vous que l'on passe tout de suite aux questions?

**M. Lamer :** J'ai certainement des idées au sujet des DPP — de la question d'en avoir ou de ne pas en avoir —, mais je pense que le mieux serait que je réponde à vos questions, car c'est vous qui êtes préoccupés par les DPP. De cette façon, je serai guidé par ce qui vous intéresse. Je pourrais vous entretenir pendant deux heures des différents aspects qui interviennent relativement aux DPP.

Je pourrais vous dire que nous vivons sans DPP depuis la Confédération. La Colombie-Britannique n'a pas de DPP, mais est dotée d'un arrangement très semblable à une structure de DPP. La Nouvelle-Écosse a un directeur des poursuites pénales, mais la province a eu des difficultés avec lui ou elle, et c'est ce qui a amené l'étude Kaufman. Je suis au courant du DPP de Terre-Neuve. J'ai fait des commentaires que je qualifierais de négatifs dans mon rapport lorsque je faisais enquête sur trois affaires de meurtre — et j'ai perdu un ami. Je pourrais donc dire quantité de choses, mais je ne sais pas ce qui vous intéresse exactement. Si vous me posez des questions, je pourrai vous fournir des éléments plus pertinents et qui vous seront plus utiles que si je ne fais qu'épiloguer sur les DPP.

**Le sénateur Baker :** Le juge en chef Lamer est à Terre-Neuve depuis trois ans, par intermittence, et nous l'avons souvent vu au journal télévisé du soir lorsqu'on nous a montré des clips des séances de la journée. Il y en a un qui est très présent dans mon esprit, monsieur le juge en chef, où l'on vous voit dire à un avocat « Nous devrions passer à autre chose maintenant parce que cela dure depuis trop longtemps ». L'avocat avait réagi en disant « Mais, Votre Honneur, cela ne fait que deux heures », ce à quoi vous avez répondu « Maître, deux heures avec vous, c'est trop long ».

I am pleased to report that that counsel has now turned to politics. He is running for PCs in a by-election in the province. A brilliant young man, as you know.

**Mr. Lamer:** I guess he is now limited to question periods of two minutes.

**Senator Baker:** Chief Justice, yes, you are correct, we did have a Director of Public Prosecutions in Newfoundland. With the presentation of your report, the Director of Public Prosecutions stepped down in order to allow a complete review of the office, as was your recommendation. That review is being done by a former justice of the Court of Appeal. He will be making some recommendations.

I, too, have been reading recently — I have been trying to read your report. Here it is. It is, I imagine, about 1,000 pages, or 350 in the short version.

**Mr. Lamer:** I will leave you a bound version.

**Senator Baker:** Wonderful. It has not arrived here yet. The Government of Newfoundland only released your report on June 21 of this year, less than four months ago. When your report was released, everybody was very appreciative and supported your recommendations, especially the government of the province, who said so in a press release.

I should like to read a paragraph from that press release.

Establishing an independent review of the Office of the Director of Public Prosecutions is one of the recommendations...government will implement immediately. Commissioner Lamer recommends that an independent review be called to ensure that steps have been taken or will be taken to eliminate the "Crown culture" that contributed to the wrongful conviction of Gregory Parsons, and was also evident in the prosecution of Randy Druken.

You recommended that a Crown policy manual be amended for the office of the Director of Public Prosecutions and those who prosecute as Crown prosecutors. You recommend certain guidelines. You recommended, for example, the withdrawal of a charge where the Crown attorney decides that reasonable and probable grounds did not exist to lay the charge in the first place. You also recommended that where the Crown attorney determines that the evidence is so manifestly unreliable that it would be dangerous to convict, then, of course, request an acquittal or enter no evidence.

What if, Chief Justice, the Crown attorney or the Director of Public Prosecutions were a part of the decision making or had exclusive jurisdiction to make the decision to prosecute? Then, of course, if they made the decision to prosecute, they certainly would not have that second look to find out if there were

Je suis heureux de vous faire savoir que ce juriste s'est depuis lancé dans la politique. Il se présente comme candidat du Parti conservateur dans une élection partielle dans la province. Comme vous le savez, c'est un brillant jeune homme.

**M. Lamer :** Je devine qu'il sera limité à des périodes de questions de deux minutes.

**Le sénateur Baker :** Monsieur le juge en chef, oui, vous avez raison, nous avons eu un directeur des poursuites pénales à Terre-Neuve. Avec le dépôt de votre rapport, le directeur des poursuites pénales a démissionné afin de permettre un examen complet de son bureau, conformément à votre recommandation. Cet examen est en train d'être réalisé par un ancien juge de la Cour d'appel. Il devra faire un certain nombre de recommandations.

Moi aussi je fais beaucoup de lecture ces jours-ci — j'essaie de lire votre rapport. Le voici. Il doit faire environ 1 000 pages, ou 350 dans la version abrégée.

**M. Lamer :** Je vais vous en donner une copie reliée.

**Le sénateur Baker :** Merveilleux. L'ouvrage en version reliée n'est pas encore disponible ici. Le gouvernement de Terre-Neuve n'a mis en circulation votre rapport que le 21 juin de cette année, il y a moins de quatre mois. Lors de la parution de votre rapport, tout le monde a été très reconnaissant et très favorable à vos recommandations, surtout le gouvernement de la province, qui l'a dit dans un communiqué de presse.

J'aimerais vous faire lecture d'un paragraphe tiré de ce communiqué.

Le lancement d'un examen indépendant du bureau du directeur des poursuites est l'une des recommandations... que le gouvernement mettra en œuvre immédiatement. Le commissaire Lamer recommande que soit ordonné un examen indépendant pour s'assurer que des mesures ont été ou seront prises en vue d'éliminer la « culture de la Couronne » ayant contribué à la condamnation injustifiée de Gregory Parsons et étant également ressortie dans la poursuite de Randy Druken.

Vous avez recommandé qu'un guide remanié des politiques de la Couronne soit fourni au bureau du directeur des poursuites pénales et à ceux qui poursuivent en leur qualité de procureur de la Couronne. Vous avez recommandé certaines lignes directrices. Vous avez par exemple recommandé le retrait d'une accusation lorsque le procureur de la Couronne estime qu'il n'y avait au départ pas eu de motifs raisonnables et probables justifiant l'accusation initiale. Vous avez également dit que là où le procureur de la Couronne détermine que les preuves sont si manifestement peu fiables qu'il serait dangereux de condamner, il faudrait bien sûr demander l'acquittal ou ne déposer aucune preuve.

Quelle serait la situation, monsieur le juge en chef, si le procureur de la Couronne ou le directeur des poursuites pénales faisaient partie du processus décisionnel ou avaient compétence exclusive quant à la décision de poursuivre? S'ils décidaient alors de poursuivre, il n'y aurait pas ce second regard pour déterminer



reasonable and probable grounds that existed to lay a charge, because they would have been the ones who determined whether or not a charge would be laid.

I think that is the key question here. When you read the bill, you noted that the director of public prosecutions would decide whether to initiate a prosecution. If the director decides to initiate a prosecution, he or she would request the commissioner to cause an information in writing and under oath or solemn declaration to be laid before a justice. If the director of public prosecutions decides to initiate a prosecution, the director would request that the commissioner lay the charge. Further on in the proposed act, it now states that no prosecution for an offence under this proposed legislation may be instituted by a person other than by the director of public prosecutions.

My question to you is quite simple: In view of your recommendations in Newfoundland, what would your opinion be on an office called the director of public prosecutions that carries out prosecutions of all federal acts, except the Criminal Code, in which they can initiate prosecutions and, in some cases, as outlined in this proposed act, actually decide on whether or not a charge will be laid?

**Mr. Lamer:** Things vary from province to province, but I will talk federally. Right now, my understanding is that there exists, at the federal level, a comprehensive policy for Crown prosecutions, which was not the case in Newfoundland 15 years ago. Let us not forget that what I said was the result of what I heard concerning what happened 13-15 years ago. There were three murder cases, not on the same day. It has to be in the context of the fact that there was no police — the police must be satisfied and have reasonable belief that the person they are to accuse is guilty.

In Newfoundland, as distinct from other provinces, the police do not go to the Crown prosecutor. They may go to the Crown prosecutor but they do not have to go to the Crown prosecutor. They rarely went to the Crown prosecutor. The police had a kind of independence — and, I believe, that is still the case. Once the charge is laid, the Crown assesses whether there is a reasonable expectation that there will be a conviction. If a Crown prosecutor believes there is not a reasonable expectation that there will be a conviction or, I added, if there is a conviction, God help us, it would be unsafe. That is when miscarriages of justice occur and innocent people are found guilty — when it is an unsafe verdict. When that happens, you withdraw the charge in case a jury would find the accused guilty.

There was no police policy at the time according to the testimony of Staff Sergeant Peddle, if I recall. There was a very short report setting out Crown policy that brought about the recommendation that the director of public prosecutions, DPP, set up a committee composed of the law society, et cetera. I will not go into that report; you have Bill C-2 before you and that is enough. The police developed a policy before I handed down my report. At the outset, I said I hoped my report, by the time I

s'il y avait des motifs raisonnables et probables justifiant une accusation, car ce serait alors eux qui détermineraient si une accusation devrait ou non être portée.

Je pense que c'est là la question essentielle ici. Lorsque vous avez lu le projet de loi, vous avez relevé le fait que le directeur des poursuites pénales déciderait du lancement ou non d'une poursuite. Si le directeur décide d'engager une poursuite, il demandera au commissaire de faire déposer une dénonciation par écrit et sous serment devant un juge de paix. Si le directeur des poursuites pénales décide d'engager une poursuite, il demandera que le commissaire porte l'accusation. Plus loin dans le projet de loi, on nous dit qu'aucune poursuite dans le cas d'une infraction aux termes de la loi ne pourra être engagée par une personne autre que le directeur des poursuites pénales.

Ma question pour vous est très simple : étant donné les recommandations que vous avez faites à Terre-Neuve, quelle serait votre opinion quant à un bureau appelé bureau du directeur des poursuites pénales qui mènerait toutes les poursuites en vertu de toutes les lois fédérales, exception faite du Code criminel, pour lesquelles il peut engager des poursuites et, dans certains cas, comme ce qui est prévu dans le projet de loi, décider en fait si une accusation sera ou non portée?

**M. Lamer :** Cela varie d'une province à l'autre, mais je vais m'en tenir au contexte fédéral. À l'heure actuelle, d'après ce que je comprends, il existe, au niveau fédéral, une politique exhaustive pour les poursuites par la Couronne, ce qui n'était pas le cas à Terre-Neuve il y a 15 ans. Il ne faut pas oublier que ce que j'ai dit est le résultat de ce que j'avais entendu au sujet de situations remontant 13 ou 15 ans en arrière. Il y avait eu trois affaires de meurtre, pas le même jour. Cela doit être vu dans le contexte du fait qu'il n'y avait pas de police — la police doit être satisfaite et avoir une croyance raisonnable que la personne qu'elle va accuser est coupable.

À Terre-Neuve, contrairement à ce qui se passe dans les autres provinces, la police ne s'adresse pas au procureur de la Couronne. Elle le peut, mais elle n'y est pas tenue. Il est rare qu'elle se soit adressée au procureur de la Couronne. La police avait une certaine indépendance — et je pense que c'est toujours le cas. Une fois l'accusation portée, la Couronne détermine s'il y a une attente raisonnable de condamnation. Si le procureur de la Couronne estime qu'il n'y a pas une attente raisonnable qu'il y aura une condamnation ou, ai-je ajouté, s'il y a une condamnation, que Dieu nous vienne en aide, ce serait dangereux. C'est là que surviennent les erreurs judiciaires et que des innocents sont jugés coupables — lorsqu'il s'agit d'un verdict imprudent. Dans pareille situation, vous retirez l'accusation au cas où un jury déclare l'accusé coupable.

Si je me souviens bien, il n'y avait à l'époque aucune politique policière d'après le témoignage du sergent-chef Peddle. Il y a eu un très court rapport établissant la politique de la Couronne devant amener la recommandation que le directeur des poursuites pénales, le DPP, établisse un comité composé du barreau, etc. Je ne vais pas traiter ici de ce rapport; vous êtes saisis du projet de loi C-2, et cela suffit. La police avait élaboré une politique avant que je ne dépose mon rapport. Dès le départ, j'avais dit espérer



handed it down, would be obsolete. I wanted them to listen and to start fixing what went wrong 15 years ago that sent at least one innocent person to the penitentiary, rather than wait for my report.

The Crown did nothing. The Crown did not move. I do not know whether it is moving because I did not follow it up. I assume that something is happening and there will be a Crown policy. At the federal level, the DPP will be acting in accordance with a Crown policy that he or she will have elaborated, hopefully not alone but with the Canadian Bar Association, law societies, police and the Crown prosecutors — perhaps in consultation with Manitoba where there is a wonderful Crown policy in place that operates very well. If senators recall, Bruce MacFarlane testified on this issue. I must say, it was the most impressive testimony I had heard in the three years that I sat as Commissioner.

**Senator Baker:** Mr. MacFarlane will testify here today.

**Mr. Lamer:** You will have a wonderful witness, who will be much better prepared than I am.

The director of public prosecutions can always be overruled by the Assistant Deputy Minister of Justice, if I did not misread, but only in exceptional cases. There was a debate on public interest and general interest, which I read about. Let us consider whether it might be a matter of public interest, which I understand would obviously include general interest. If there is a public interest or a fundamental policy issue, then the attorney general can move in through the deputy attorney general and take over the case, if I have not misread this bill. Therefore, while the deputy minister of justice is at arm's length from the politician — the minister of justice and attorney general — it is not an abdication of the government to give him a complete free rein. There is always that possibility.

Let us go back in history a bit. I have been in the business for 53 years, I believe it is, but there are two particular instances that I recall. Allow me to preface by saying that I will not mention any relevant names because the people are old or dead and I do not want to hurt anyone's feelings or the memories held by their children and grandchildren. Although I might be wrong, I recall only two instances where there was a perception, and I say the word "perception," of interference by the political master in a prosecution, although I am not saying whether that perception was well-founded.

Things have been going well in the justice system at the federal level, where the ADM has been enjoying in a constitutional sense the position's arm's-length status from the minister, even though he is an employee of the Minister of Justice, before the minister would interfere in a prosecution where the ADM would be acting as the DPP, in accordance with the act, pending an appointment of one. There is not a real problem because I have not seen recently the need for a DPP. However, it is not a bad idea to have

que mon rapport soit déjà obsolète à son dépôt. Je voulais qu'ils écoutent et qu'ils commencent à corriger le problème de 15 années auparavant et qui avait envoyé au moins une personne innocente au pénitencier, au lieu d'attendre mon rapport.

La Couronne n'a rien fait. La Couronne n'a pas bougé. Je ne sais pas si elle est en train de bouger, car je n'ai pas fait de suivi. J'imagine qu'il se fait quelque chose et qu'il y aura une politique de la Couronne. Au niveau fédéral, le DPP agira conformément à une politique de la Couronne qu'il ou elle aura élaborée, non pas seul, mais, on l'espère, avec l'Association du Barreau canadien, différents barreaux, la police et les avocats de la Couronne — peut-être en consultation avec le Manitoba, qui a en place une merveilleuse politique de la Couronne qui fonctionne très bien. Si les sénateurs s'en souviennent, Bruce MacFarlane avait témoigné au sujet de cette question. Il me faut dire que son témoignage avait été le plus impressionnant que j'avais entendu dans mes trois années en tant que commissaire.

**Le sénateur Baker :** M. MacFarlane va comparaître ici aujourd'hui.

**M. Lamer :** Vous aurez un témoin formidable, qui sera bien mieux préparé que moi.

Le directeur des poursuites pénales peut toujours voir sa décision renversée par le sous-ministre adjoint de la Justice, si j'ai bien compris, mais seulement dans des cas exceptionnels. Il y a eu un débat sur l'intérêt public et l'intérêt général, ce sur quoi j'ai lu certaines choses. Il conviendrait de décider si ce pourrait être une question d'intérêt public, ce qui, je comprends bien, inclurait évidemment l'intérêt général. S'il y a un intérêt public ou s'il s'agit d'une question de politique fondamentale, alors le procureur général peut intervenir par le biais du sous-procureur général et prendre l'affaire en mains, toujours si mon interprétation du projet de loi est la bonne. En conséquence, bien que le sous-ministre de la Justice fonctionne à distance par rapport aux politiciens — le ministre de la Justice et procureur général — ce n'est pas une abdication de la part du gouvernement que de lui accorder toute sa liberté. Il y a toujours cette possibilité.

Remontons un petit peu dans l'histoire. Je pense que cela doit faire 53 ans que je travaille dans ce domaine, mais je me souviens de deux cas bien particuliers. Permettez-moi de dire, en guise de préface, que je ne citerai aucun nom pertinent car les intéressés sont âgés ou morts, et je ne voudrais blesser personne ni porter atteinte au souvenir que gardent de ces personnes leurs enfants et petits-enfants. Je peux me tromper, mais je ne me souviens que de deux cas où il y a eu une perception, et je dis bien « perception », d'ingérence dans une poursuite par le maître politique, bien que je ne sois pas en train de dire si cette perception était fondée.

Les choses se passent bien dans le système judiciaire au niveau fédéral, le SMA jouissant, sur un plan constitutionnel, d'une relation à distance par rapport au ministre, bien qu'il soit un employé du ministre de la Justice, avant que le ministre s'ingère dans la poursuite lorsque le SMA interviendrait en tant que DPP, conformément à la loi, en attendant que l'on en désigne un. Il n'y a pas de vrai problème, car je n'ai pas récemment vu la nécessité d'un DPP. Cependant, ce n'est pas une mauvaise idée d'avoir un



a second arm's-length position in the political arm of justice. It is rather akin to fire insurance, in that it is not because you have never had a fire that you do not have fire insurance.

The DPP would represent that additional insurance for the independence of the prosecutorial system at the federal level.

**Senator Baker:** Let me ask you specifically then, should the office of the DPP be directly involved in the decision to lay a charge?

**Mr. Lamer:** I say exceptionally; Kaufman says very seldom. I will use the word "exceptionally," but the exceptions might be many. It all depends on the mood and what is happening and what kind of government you have.

Let me go back a bit into the background. When Don Christie was ADM, criminal matters, he was followed by Landry. I knew Landry when he was the head of the office of federal prosecutors in Montreal, which, at the time, was the largest crime district in all of Canada. I am talking about the Montreal of the nightclub days.

Mr. Justice Landry — now retired, I think — when he was the head of the office very seldom was told anything by Don Christie, who became eventually associate chief judge of Tax Court. Very seldom did the ADM pick up the phone; I know because I used to go have lunch with Landry and we would discuss these things. He was the one the junior prosecutors would go and see before entering a stay, withdrawing a charge or doing something that was out of the ordinary.

It is the same thing with the DPP. Landry would speak to Don Christie only when there was something very special. There has to be restraint and that has to be written into the policy.

**Senator Baker:** It has to be written into the law, do you think?

**Mr. Lamer:** You can put it in the law also — I talk policy; you talk law. It should be in the policy that you do not shoot from the hip. Wait until there is really something that requires that you do intervene. That goes right up to the Attorney General or the Deputy Attorney General taking over the prosecution.

**Senator Baker:** So the section in this bill that deals with the Canada Elections Act, which says that that the director of public prosecution shall decide on whether or not a charge shall be laid in all cases, in every violation, perhaps would not be the best idea in your opinion, is that correct?

**Mr. Lamer:** I would temper it and say that he should delegate — not abdicate, but delegate. If he cannot trust the chief Crown prosecutor, he should fire him or move him into policy planning, because there comes a point in time where this man or woman will not have the time to handle all the prosecutions. When you think of all the drug prosecutions in Canada that he would have to go

deuxième poste qui fonctionne à distance par rapport au bras politique de la justice. C'est un petit peu comme l'assurance-incendie : ce n'est pas parce que vous n'avez jamais eu d'incendie que vous n'avez pas d'assurance-incendie.

Le DPP serait une assurance supplémentaire quant à l'indépendance du système des poursuites au niveau fédéral.

**Le sénateur Baker :** Permettez-moi de vous demander alors, de façon plus précise, si le bureau du DPP devrait intervenir directement dans la décision de porter une accusation?

**M. Lamer :** Moi, je dis exceptionnellement; Kaufman dit très rarement. Je vais utiliser le terme « exceptionnellement », mais les exceptions pourraient être nombreuses. Tout dépend de l'ambiance, de ce qui se passe et du genre de gouvernement que vous avez.

Permettez que je vous situe un petit peu le contexte. Lorsque Don Christie était SMA, affaires pénales, il a été succédé par Landry. Je connaissais Landry lorsqu'il était chef du bureau des procureurs fédéraux à Montréal, qui était à l'époque la capitale du crime au Canada. Je veux parler du Montréal de l'époque des boîtes de nuit.

Le juge Landry — aujourd'hui retraité, je pense —, lorsqu'il était chef de ce bureau, ne se faisait presque jamais rien dire par Don Christie, qui allait ensuite devenir juge en chef adjoint à la Cour de l'impôt. C'était très rare que le SMA prenne le téléphone; je le sais, car je déjeunais souvent avec Landry et nous discussions de ces choses. C'était à lui que s'adressaient les avocats adjoints avant d'inscrire une suspension d'audience, de retirer une accusation ou de faire quelque chose qui sortait de l'ordinaire.

C'est la même chose avec le DPP. Landry n'allait s'entretenir avec Don Christie que lorsqu'il y avait quelque chose de très spécial. Il faut qu'il y ait des limites, et celles-ci doivent être inscrites dans la politique.

**Le sénateur Baker :** Pensez-vous qu'il faille les inscrire dans la loi?

**M. Lamer :** Vous pouvez également inscrire cela dans la loi — moi, je parle politiques; vous, vous parlez lois. La politique devrait expliciter que vous ne devez pas tirer dans le noir. Attendez qu'il y ait vraiment quelque chose qui exige que vous interveniez. Et cela s'étend jusqu'à la prise en main de la poursuite par le procureur général ou le sous-procureur général.

**Le sénateur Baker :** Cet article du projet de loi qui traite de la Loi électorale du Canada, qui dit que c'est le directeur des poursuites pénales qui décidera dans tous les cas, dans toutes les situations d'infraction, si une accusation sera ou non portée, n'est donc peut-être pas selon vous la meilleure idée?

**M. Lamer :** Je tempérerais un petit peu cela en disant qu'il devrait déléguer — non pas abdiquer, mais déléguer. S'il ne peut pas faire confiance au procureur en chef de la Couronne, alors il devrait le renvoyer ou le muter à la planification des politiques, car à partir d'un certain moment, cet homme ou cette femme n'aura plus le temps de s'occuper de toutes les poursuites. Songez

through — the decision to lay a charge is not made just by reading the charge; it is by reading everything that has brought about the decision, which is an important decision, to lay a charge.

Sometimes it is easy; you catch the person with the goods and that is it. You do not have to study the matter very long. Other charges require wiretaps. Some wiretaps, you might not realize, require 5,000-page affidavits. I cannot see the DPP going through the affidavits of all of these drug cases or all of these interception applications; I do not think he would have the time to look at every one.

**Senator Baker:** I was referring to the clause that deals with the Canada Elections Act.

**Mr. Lamer:** That is a different thing. We are taking away from the Canada Elections Act —

**Senator Baker:** We are taking the authority to make the decision away from the commissioner.

**Mr. Lamer:** That is a decision by Parliament.

**Senator Baker:** And Parliament is supreme.

**Mr. Lamer:** That is it.

**Senator Baker:** What do you think about what appears to be a proposed change in the law in Canada relating to the laying of a charge, under three of these four acts here, that could be a summary conviction matter, which, under the Criminal Code, has a time limit of six months? Under various federal acts over the years — like the Environment Act, the Fisheries Act — this was changed, extended to, in some cases, a year and a half to two years from the time the minister became aware of the offence. You have adjudicated some of these cases.

This bill extends the period of time to 10 years under which a charge may be laid. It says here that proceedings under this proposed act may be taken at any time within, but “not later than ten years after the day on which the subject-matter of the proceeding arose.”

**Mr. Lamer:** Which matter is that?

**Senator Baker:** This would be under three of the acts here — the proposed accountability legislation, the Canada Elections Act and the Access to Information Act.

I am wondering whether you have any opinion. There were reasons given to the committee, of course —

**Mr. Lamer:** Are these summary convictions?

**Senator Baker:** Yes, these are hybrid offences that carry penal consequences. They can either be prosecuted summarily or indictable.

à toutes les poursuites pour affaires de drogue au Canada qu'il lui faudrait passer en revue — la décision de porter une accusation ne se résume pas à la simple lecture de l'accusation; il faut lire tout ce qui a amené la décision de porter une accusation, qui est une décision importante.

Parfois c'est facile; vous arrêtez la personne la main dans le sac et le tour est joué. Il ne vous est pas nécessaire d'étudier longuement l'affaire. D'autres accusations exigent des écoutes téléphoniques. Vous ne le savez peut-être pas, mais certaines écoutes téléphoniques exigent des affidavits de 5 000 pages. Je ne peux pas m'imaginer le DPP devant passer à travers les affidavits pour toutes ces affaires de drogue ou toutes ces demandes de branchement clandestin; je ne pense pas qu'il aurait le temps de tous les examiner.

**Le sénateur Baker :** Je voulais parler de l'article qui traite de la Loi électorale du Canada.

**M. Lamer :** Cela est différent. L'on enlève à la Loi électorale du Canada...

**Le sénateur Baker :** On enlève au commissaire le pouvoir de prendre une décision.

**M. Lamer :** C'est une décision du Parlement.

**Le sénateur Baker :** Et le Parlement est suprême.

**M. Lamer :** Voilà.

**Le sénateur Baker :** Que pensez-vous de ce qui semble être un changement proposé à la loi au Canada en matière d'accusation, en vertu de trois des quatre lois que nous avons ici, pour une infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité qui, en vertu du Code criminel, est assujettie à une limite temporelle de six mois? Au fil des ans, cela a été changé dans certaines lois — par exemple la Loi sur l'environnement, la Loi sur les pêches — la limite, dans certains cas, ayant été portée à un an et demi ou deux ans après que le ministre ait eu pris connaissance de l'infraction. Vous avez déjà statué sur de telles affaires.

Le projet de loi porte à dix ans le délai pour porter accusation. On peut en effet y lire qu'aucune procédure ne peut être engagée au titre de la loi « plus de dix ans après la date de la prétendue perpétration ».

**M. Lamer :** Quelle perpétration?

**Le sénateur Baker :** Ce serait inclus dans les trois lois que nous avons ici — la loi sur la responsabilité ici proposée, la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'accès à l'information.

J'aimerais savoir si vous avez quelque opinion en la matière. Des raisons ont été données au comité, bien sûr...

**M. Lamer :** Parle-t-on ici d'infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité?

**Le sénateur Baker :** Oui, ce sont des infractions hybrides qui sont sujettes à des conséquences pénales. Il peut y avoir poursuite par procédure sommaire ou poursuite d'acte criminel.



**Mr. Lamer:** If they are prosecuted summarily, it is six months.

**Senator Baker:** No, it is 10 years under this proposed act. This is an extension of time. It was there before. Let me read that whole section to you. There is an extension of several years to make this a 10-year event.

Proceedings under this Act may be taken at any time within but not later than five years after the day on which the Commissioner became aware of the subject-matter of the proceedings and, in any case, not later than ten years after the day on which the subject-matter of the proceeding arose.

These exact same words are used and transplanted in the other acts.

I am wondering what your opinion is of that, if, as you suggest, the prosecutor representing the DPP decides to proceed summarily, and they would have 10 years in which to lay the charge. I know you have not had time to study it, but you have adjudicated these.

**Mr. Lamer:** I did not have time to start digging into the different aspects. It seems a very unusual approach to the criminal law.

I realize that in many statutes, for various reasons, the six-month maximum to prosecute has been extended to one or two years; and in one instance, I think in some administrative laws, it went up to five and seven.

**The Chairman:** Senator Baker, we have just given me a copy of the statute. Could you tell him which page you are reading from?

**Senator Baker:** That would be on page 32, right at the bottom of the page, under limitation period, clause 65. That is supplanted except for the certain words into other acts as well.

As you were saying, there were certain acts that you have seen over the years that have had that provision in them to extend it in administrative law.

**Mr. Lamer:** There have been rationales for that.

**Senator Baker:** What would you think of a provision that is a hybrid offence, where the choice has to be made by the director of public prosecutions to proceed summarily or indictably, which carries penal consequences both ways, and the style of cause would appear as "Her Majesty the Queen v. John Doe"? I gather you do not think very much of that.

**Mr. Lamer:** I would like to have the right to ask questions of the Department of Justice about it.

**Senator Baker:** We get your message.

**Mr. Lamer:** Maybe they have a good reason, but I cannot think of one.

**Senator Baker:** Chief Justice, let me ask one further question, because the chair, as a former professor of law, is about to cut me off in his professor role.

**M. Lamer :** S'il y a poursuite par procédure sommaire, c'est six mois.

**Le sénateur Baker :** Non, c'est dix ans en vertu du projet de loi. Il y a prolongation du délai. Cela existait déjà. Permettez-moi de vous lire l'article en entier. Il y a prolongation de plusieurs années pour porter le délai maximal à dix ans.

Aucune procédure ne peut être engagée au titre de la présente loi plus de cinq ans après la date où le commissaire a eu connaissance des éléments constitutifs de l'infraction et, en tout état de cause, plus de dix ans après la date de la prétendue perpétration.

Ce même libellé se trouve transplanté dans les autres lois.

J'aimerais connaître votre avis là-dessus si, comme vous l'avez laissé entendre, le procureur représentant le DPP décide d'engager une poursuite par procédure sommaire, auquel cas il disposerait de dix ans pour porter l'accusation. Je sais que vous n'avez pas eu le temps d'étudier cela, mais vous avez déjà tranché dans des affaires du genre.

**M. Lamer :** Je n'ai pas eu le temps de fouiller les différents aspects. Cela me semble être une approche très peu habituelle en droit pénal.

Je sais que pour diverses raisons le délai maximal pour poursuivre dans de nombreux textes de loi a été porté de six mois à un an ou deux ans, et dans un cas, dans certaines lois administratives, je pense, le délai est passé à cinq et à sept ans.

**Le président :** Sénateur Baker, l'on vient de me remettre le texte. Pourriez-vous me dire à quelle page cela se trouve?

**Le sénateur Baker :** C'est à la page 32, tout en bas, sous « Prescription », article 65. Ce texte, sauf certains mots, se trouve également transplanté dans d'autres lois.

Comme vous le disiez, vous avez au fil des ans vu certaines lois renfermant cette disposition étendant cela au droit administratif.

**M. Lamer :** Il y a eu plusieurs raisons à cela.

**Le sénateur Baker :** Que penseriez-vous d'une disposition visant une infraction hybride, le directeur des poursuites pénales devant choisir de poursuivre par procédure sommaire ou de poursuivre en justice avec, dans un cas comme dans l'autre, des conséquences pénales et l'affaire portant un titre du genre « Sa Majesté la Reine c. Pierre Untel »? Je devine que vous n'aimeriez pas beaucoup cela.

**M. Lamer :** J'aimerais avoir le droit de poser des questions là-dessus au ministère de la Justice.

**Le sénateur Baker :** Message reçu.

**M. Lamer :** Peut-être qu'il a de bonnes raisons, mais je n'en vois aucune.

**Le sénateur Baker :** Monsieur le juge en chef, permettez que je vous pose encore une question, car le président, en tant qu'ancien professeur de droit, est sur le point de me couper la parole, fidèle à ses habitudes de professeur.

I would like to ask you a question relating to the roles of the Attorney General and the director of public prosecutions. The Attorney General can remove a prosecution from the director of public prosecutions, and that removal would be public; it would be in the *Canada Gazette*.

**Mr. Lamer:** It would be in the *Canada Gazette* and with good reasons.

**Senator Baker:** However, let me turn you to something that may raise a *Stinchcombe* argument, which you have adjudicated many times. At the bottom of page 108, under clause 11, there is a reference to delay the publication of a directive and limit on delay. In other words, there is a secrecy provision in the bill; the Attorney General can send a letter or can demand of the director to remove the prosecution in mid-trial, because the limit on delay reads in 11(2):

The publication of a directive may not be delayed beyond the completion of the prosecution or any related prosecution.

In other words, there is a prosecution in progress and you have a directive from the Attorney General down to the director of public prosecutions for some reason. As you say, the reason stated is: We wish to remove this from your hands, perhaps for reasons that relate to the matter under consideration, in the prosecution. No one knows; it is not spelled out. This provision allows this to be kept secret until the prosecution is completed.

**Mr. Lamer:** Yes, but it is a withdrawal. Let us not misread *Stinchcombe*. *Stinchcombe* is there to disclose evidence against an accused. It is a good question to ask, does evidence or reasons for the withdrawal of a charge against an accused fall within *Stinchcombe*?

**Senator Baker:** Do you think it does?

**Mr. Lamer:** From the top of my head, because we are used to thinking about things a little longer than 12 seconds, I would say no, because the rationale behind *Stinchcombe* is to enable the defence to prepare its case. If you will be withdrawing the case, the reasons why you are withdrawing it do not meet the rationale for your preparing the case. You are not preparing the withdrawal. With the withdrawal, you just walk out. I think, at first blush, that there might not be a *Stinchcombe* problem there, but who knows? There are nine different people who might find that there is, but I do not think so.

**Senator Baker:** The words "initiate" and "institute" are used interchangeably in the director of public prosecutions bill. The words "institute proceedings" and "initiate proceedings" are used interchangeably.

**Mr. Lamer:** What is the French version?

**Senator Baker:** We can give two examples. Let us go to page 105.

**Mr. Lamer:** I am with you.

J'aimerais vous poser une question au sujet des rôles du procureur général et du directeur des poursuites pénales. Le procureur général peut reprendre une poursuite au directeur des poursuites pénales, et un tel retrait serait public; cela paraîtrait dans la *Gazette du Canada*.

**Mr. Lamer :** Cela serait publié dans la *Gazette du Canada*, et devrait être motivé.

**Le sénateur Baker :** Permettez que je porte à votre attention quelque chose qui pourrait donner lieu à un argument du genre *Stinchcombe*, que vous avez maintes fois repris dans vos décisions. Au bas de la page 108, à l'article 11, il est question du report de la publication d'une directive et de la limitation de ce report. En d'autres termes, il y a dans le projet de loi une disposition de secret; le procureur général peut envoyer une lettre ou exiger du directeur qu'il retire la poursuite à mi-procès, car le report est ainsi limité au paragraphe 11(2) :

Toutefois, elle ne peut être reportée au-delà du terme de la poursuite ou de celui de toute poursuite connexe.

En d'autres termes, il y a une poursuite en cours et le procureur général donne pour quelque raison une directive au directeur des poursuites pénales. Comme vous le dites, la raison donnée est : nous voulons vous retirer du dossier, peut-être pour des raisons liées à l'affaire faisant l'objet de la poursuite. Personne ne sait; ce n'est pas explicité. La disposition permet que cela demeure secret jusqu'à la fin de la poursuite.

**Mr. Lamer :** Oui, mais il s'agit d'un retrait. Il ne faudrait pas mal interpréter la décision *Stinchcombe*. La décision *Stinchcombe* est là pour divulguer les preuves retenues contre un accusé. C'est une bonne question à poser : la preuve ou les raisons de l'annulation d'une accusation portée contre quelqu'un relèveraient-elles de *Stinchcombe*?

**Le sénateur Baker :** Le croyez-vous?

**Mr. Lamer :** À brûle pourpoint, car nous avons l'habitude de réfléchir aux choses pendant un peu plus longtemps que 12 secondes, je dirais que non, le motif derrière *Stinchcombe* étant d'habiliter la défense à préparer son dossier. Si vous allez retirer l'affaire, les raisons pour lesquelles vous la retirez ne correspondent pas à vos raisons de préparer le dossier. Vous ne préparez pas le retrait. Avec le retrait, vous repartez tout simplement. Je pense, à première vue, qu'il n'y aurait peut-être pas en la matière de problème de type *Stinchcombe*, mais qui sait? L'on parle de neuf autres personnes qui pourraient estimer que oui, mais, pour ma part, je ne le pense pas.

**Le sénateur Baker :** Dans la version anglaise, les termes « initiate » et « institute » sont utilisés de façon interchangeable dans la partie du projet de loi traitant du directeur des poursuites pénales. L'on y emploie de façon interchangeable les expressions « institute proceedings » et « initiate proceedings ».

**Mr. Lamer :** Qu'y a-t-il dans la version française?

**Le sénateur Baker :** Nous pourrions donner deux exemples. Allons à la page 105.

**Mr. Lamer :** Je vous suis.



**Senator Baker:** It says, "The director initiates".

**Mr. Lamer:** In French it says "engage."

**Senator Baker:** My colleagues will support me that I am telling the truth here, although I have difficulty finding the word "institute." It is there three times.

**Senator Day:** While you are looking, maybe I can make life more complicated. While you are looking for "institute," if you look at "initiates" at the top of page at 104, the French is "engager." That is consistent with "initiate." Therefore, "initiate" is being translated as "engage" or "engager."

**Senator Baker:** "Institute" will bring you to the director's consent required. That is at the bottom of page 112, at clause 512.

**Mr. Lamer:** "May be instituted by a person..."

**Senator Baker:** It reads "instituted," and it is the same word.

**Mr. Lamer:** It is again "engagées."

**Senator Baker:** It reads to initiate a prosecution, to institute a prosecution. At what point, in your opinion, would the period be at which your prosecution is instituted or initiated?

**Mr. Lamer:** It would be when you lay the charge.

**Senator Baker:** Is it is when you laid it or you made the complaint?

**Mr. Lamer:** If you are talking about a prosecution being instituted, it is not a prosecution without a charge. You must have a charge for it to be a prosecution. If I can use an old expression, it is not a hue and cry to the police or to, I do not know, the Crown. If you are talking about prosecution for an offence may be instituted, you can think about it before and you can ponder about it but then if you institute it, that means that you have taken the first step, and that first step is the laying of the charge.

**Senator Baker:** You see nothing wrong with those two words being used interchangeably?

**Mr. Lamer:** I see something wrong. Parliament should avoid using different words when talking about the same thing.

**Senator Baker:** Exactly. In this entire process, how important is what has been referred to as the hard second look that must be taken by the director of public prosecutions and his staff before they proceed with a prosecution after charges have been laid? Is that second look that you have identified a Crown prosecutor should take an important part of our Canadian justice system?

**Le sénateur Baker :** On y lit, dans la version anglaise, « The director initiates ».

**M. Lamer :** En français, on dit « engage ».

**Le sénateur Baker :** Mes collègues m'appuieront pour dire que je dis la vérité ici, bien que j'aie de la difficulté à repérer le mot « institute ». Il figure trois fois dans le texte.

**Le sénateur Day :** Pendant que vous cherchez, je peux peut-être nous compliquer encore davantage les choses. Pendant que vous cherchez le mot « institute », si vous prenez le terme « initiates » en haut de la page 104, vous verrez qu'il est rendu en français par « engager ». Cela colle avec « initiate ». Le mot « initiate » est donc rendu ici par « engage » ou « engager ».

**Le sénateur Baker :** Le terme « institute » figure dans le texte concernant l'autorisation du directeur des poursuites pénales. Cela se trouve au bas de la page 112, à l'article 512.

**M. Lamer :** Dans la version anglaise, « May be instituted by a person... »

**Le sénateur Baker :** On y lit « instituted », et c'est le même mot.

**M. Lamer :** En français, cela est de nouveau rendu par « engagées ».

**Le sénateur Baker :** On peut lire « initiate a prosecution » et « institute a prosecution ». Selon vous, à quel moment la poursuite serait-elle engagée?

**M. Lamer :** Lorsque vous portez l'accusation.

**Le sénateur Baker :** Est-ce lorsque vous avez porté l'accusation ou déposé la plainte?

**M. Lamer :** Si vous parlez d'une poursuite qui est engagée, ce n'est pas une poursuite sans accusation. Il faut qu'il y ait une accusation pour que ce soit une poursuite. Si je peux me permettre d'utiliser une expression ancienne, ce n'est pas une clameur publique devant la police ou, je ne sais pas, la Couronne. Si vous parlez de « prosecution for an offence may be instituted », vous pouvez y réfléchir et tergiverser avant, mais si vous engagez la poursuite, alors cela veut dire que vous avez fait le premier pas, et ce premier pas est le dépôt d'accusations.

**Le sénateur Baker :** Vous ne voyez rien de mal à ce que ces deux termes soient employés de façon interchangeable?

**M. Lamer :** J'y vois quelque chose de mal. Le Parlement devrait éviter d'utiliser des termes différents lorsqu'il parle de la même chose.

**Le sénateur Baker :** Exactement. Dans tout ce processus, quelle est l'importance de ce que l'on appelle ce deuxième regard exigeant, que doivent porter sur une affaire le directeur des poursuites pénales et son personnel avant d'aller de l'avant avec une poursuite, une fois une accusation portée? Ce deuxième regard, dont vous dites qu'un procureur de la Couronne devrait le porter, est-il un élément important de notre système judiciaire canadien?

**Mr. Lamer:** Thank goodness, we do not hang them anymore. After hearing what I heard in Newfoundland and cases such as *Guy Paul Morin*, and *Parsons*. I can name a series of persons, and I would have liked to see a third look in many of those cases. Therefore, I do not see anything wrong with a second look.

Before putting somebody through the — I will use the French term, le moulinet — the meat grinder of the criminal justice system, which is a very invasive and rough system, you stigmatize a person. You stigmatize even those who are acquitted. You stigmatize even those where they find the guilty person, as in the case of *Parsons*.

In *Parsons*, a matricide, he raped his mother and stabbed her 52 times and spent years in the penitentiary. In 1995 DNA comes out with more precision and exonerated him. Two years later, DNA is found and somebody is charged with the mother's death who pleads guilty.

I was riding in taxis morning and night to the Mayfair Hotel, the old Newfoundland Hotel in St. John's. I came across a couple of taxi drivers who, notwithstanding that Mr. Parsons was acquitted, was found to be factually innocent and somebody pled guilty, gave a confession and said he had nothing to do with the crime, still told me he had a feeling Mr. Parsons had something to do with that murder. That was from two taxi drivers, and they are quite representative of the general population.

Therefore, the criminal justice system is an awfully harsh system. You stigmatize people and exceptionally invade their privacy. You ask them where they were on a certain night, with whom, what they were doing, what they ate, what they did and did not do. You invade the privacy of every witness. Sometimes you even ask their age. Presently, some courts do not ask the age anymore unless it is a live issue in the case.

Therefore, a second look will depend on who will be appointed and how he or she will operate. You can have 10 fast looks and two long looks and one good long look. It is not the fact of a second look or this and that. It is the fact that one must always be very careful when one lays a charge. That applies to the youngest prosecutor right up to the top.

**Senator Baker:** Does that mean the person who takes the second look should not be the person who took the first look?

**Mr. Lamer:** In my report, you will find I suggest there should always be a devil's advocate within a police squad dealing with major crime. There should also be one within an office of prosecutors. If a detective says he or she received the information from a person, there should be another officer present to question whether that person was checked for drug use. In a case I have experience with, everyone was on drugs. The police were the only ones not on drugs, to the best of my knowledge. A contradictor

**M. Lamer :** Dieu merci, on ne pend plus les gens, après avoir entendu ce que j'ai entendu à Terre-Neuve et vu des affaires comme celles de *Guy Paul Morin* et de *Parsons*. Je pourrais vous citer toute une série de noms, et j'aurais bien aimé qu'il y ait eu, dans ces affaires-là, un troisième regard. En conséquence, je ne vois rien de mal à ce qu'il y ait un deuxième regard.

Avant de mouliner quelqu'un, de le faire passer par le collimateur du système de droit pénal, qui est très invasif et très dur, vous stigmatisez la personne. Vous stigmatisez même ceux qui se font acquitter. Vous les stigmatisez même lorsqu'on trouve le vrai coupable, comme dans l'affaire *Parsons*.

Dans *Parsons*, un matricide, on a condamné le fils pour le viol de sa mère et 52 coups de couteau qu'il lui aurait infligés, et il a passé des années au pénitencier. En 1995, on fait un examen plus détaillé d'échantillons d'ADN et il est exonéré. Deux années plus tard, on trouve d'autre ADN et une personne est accusée du crime et plaide coupable.

Je prenais des taxis matin et soir en partance et à destination du Mayfair Hotel, l'ancien Newfoundland Hotel, à St. John's. J'ai rencontré un ou deux chauffeurs de taxi qui, malgré le fait que M. Parsons ait été acquitté, ait été jugé innocent sur les faits et malgré le fait que quelqu'un ait plaidé coupable, ait signé une confession et déclaré que M. Parsons n'avait rien à voir avec le crime, m'ont avoué avoir le sentiment que M. Parsons avait eu quelque chose à voir avec ce meurtre. Voilà ce que pensaient deux chauffeurs de taxi, qui étaient tout à fait représentatifs de la population générale.

C'est pourquoi je dis que le système de droit pénal est un système extrêmement dur. Vous stigmatisez les gens et vous envahissez de façon extraordinaire leur vie privée. Vous leur demandez où ils étaient tel soir, avec qui, ce qu'ils faisaient, ce qu'ils ont mangé, ce qu'ils ont fait et ce qu'ils n'ont pas fait. Vous envahissez la vie privée de tous les témoins. Vous leur demandez parfois même leur âge. À l'heure actuelle, certains tribunaux ne demandent plus aux gens leur âge, à moins que ce ne soit pertinent dans l'affaire.

C'est pourquoi le deuxième regard sera fonction de la personne nommée et de son mode de fonctionnement. Vous pouvez avoir dix regards rapides, deux regards qui s'attardent et un bon long regard probant. L'important n'est pas le fait qu'il y ait un deuxième regard ou ceci ou cela. L'important est que l'on soit toujours prudent s'agissant de porter une accusation. Cela vaut pour tous les avocats, du plus jeune jusqu'en haut de la pyramide.

**Le sénateur Baker :** Cela signifie-t-il que la personne qui jette ce deuxième regard ne devrait pas être celle qui a jeté le premier?

**M. Lamer :** Vous constaterez dans mon rapport que je suggère qu'il y ait toujours au sein de l'escouade de police faisant enquête sur un crime grave quelqu'un qui se fasse l'avocat du diable. Et il faudrait toujours que quelqu'un joue ce même rôle au sein d'un cabinet d'avocats. Si un détective dit avoir reçu de l'information d'une personne, alors il faudrait que soit présent un autre agent pour voir si l'intéressé a été testé pour consommation de drogue. Dans une affaire dont je me suis occupé, tout le monde était



should be present to check this or that. There should always be that devil's advocate. In that manner, we will avoid wrongful convictions.

**Senator Baker:** Chief Justice Lamer, in this bill the director of public prosecutions and the prosecutors in that office can initiate prosecutions and become agents for the Solicitor General's office — presently referred to as Emergency Preparedness. They can go in with the police to swear the search warrant of 500 pages you just spoke about, to assist the police and to be aware of everything contained in all those search warrants. The same persons could end up handling the prosecution of the case.

**Mr. Lamer:** The policy should illustrate that should not occur. We as judges — I say “we” but I have not been a judge for close to seven years now — judges who hear preliminary inquiries do not sit at trial. There is no law that says they cannot.

When I was a young lawyer in Quebec, in certain rural districts where they had only one judge, that same judge would hear the preliminary inquiry and then the trial. That was not a very effective system.

Presently there is a policy in place to prevent that from happening. Quebec has a policy. That circumstance does not happen anymore because there are always two or more judges available within a rural district. That is a question for the policy-makers.

[Translation]

**Senator Joyal:** Welcome, Mr. Lamer. We are always humbled when we hear you speak, given your great experience of more than 50 years in the administration of justice.

I would like to come back to section 11 of the Bill, on page 108, that we discussed at the very beginning of the meeting and about which you made certain comments, in answer to Senator Baker.

This is the section that reads as follows:

(1) The Attorney General or the Director may, if he or she considers it to be in the interest of the administration of justice, direct that the publication in the *Canada Gazette* of a directive referred to in subsection 10(1) be delayed.

(2) The publication of a directive may not be delayed beyond the completion of the prosecution or any related prosecution.

I would like to draw to your attention the Canadian Bar Association's report with regard to section 11. I do not know if you have had the opportunity to apprise yourself of it.

**Mr. Lamer:** No, I have not had the time.

**Senator Joyal:** I would ask the clerk to give a copy of the report to our witness.

drogué. À ma connaissance, les seuls qui ne l'étaient pas étaient les policiers. Il devrait toujours y avoir un opposant pour vérifier ceci ou cela. Il faudrait qu'il y ait toujours cet avocat du diable. C'est ainsi que l'on évitera les condamnations injustifiées.

**Le sénateur Baker :** Monsieur le juge en chef Lamer, dans ce projet de loi, le directeur des poursuites pénales et les procureurs travaillant pour lui peuvent engager des poursuites et devenir des agents pour le bureau du solliciteur général — on parle aujourd'hui de Protection civile. Ils peuvent accompagner la police pour signifier le mandat de perquisition de 500 pages dont vous avez parlé, pour aider la police et pour être au courant de tout le contenu de ce mandat de perquisition. Les mêmes personnes pourraient se voir charger de la poursuite de l'affaire.

**M. Lamer :** La politique devrait établir que les choses ne devraient pas se passer ainsi. Nous autres juges — je dis « nous », mais je ne suis plus juge depuis près de sept ans maintenant — les juges qui entendent l'enquête préliminaire n'instruisent pas l'affaire. Il n'y a aucune loi qui dit qu'ils ne le peuvent pas.

Lorsque j'étais jeune avocat au Québec, dans certains districts ruraux où il n'y avait qu'un juge, la même personne entendait l'enquête préliminaire, puis le procès. Ce n'était pas très efficace comme système.

À l'heure actuelle, il y a en place une politique visant à empêcher cela. Le Québec a une politique. Le genre de situation dont je viens de parler ne se présente plus, car il y a toujours au moins deux juges disponibles dans un même district rural. C'est là une question pour les responsables de l'élaboration des politiques.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Bienvenue, monsieur Lamer. Nous éprouvons toujours beaucoup d'humilité à vous écouter, connaissant votre grande expérience d'au-delà de 50 ans dans l'administration de la justice.

J'aimerais revenir sur l'article 11 du projet de loi, qui est à la page 108, celui dont nous avons parlé au tout début de la rencontre et pour lequel vous avez fait certains commentaires, en réponse au sénateur Baker.

C'est l'article qui dit que :

(1) Le procureur général ou le directeur peut, s'il juge que l'administration de la justice l'exige, ordonner que la publication des directives dans la *Gazette du Canada* conformément au paragraphe 10(1) soit reportée.

(2) Toutefois, elle ne peut être reportée au-delà du terme de la poursuite et de celui de toute poursuite connexe.

Je voudrais attirer votre attention sur le rapport que l'Association du Barreau canadien nous a fait au sujet de l'article 11. Je ne sais pas si vous avez eu l'occasion d'en prendre connaissance.

**M. Lamer :** Je n'ai pas eu le temps.

**Le sénateur Joyal :** Je pourrais demander au greffier de vous donner une copie du rapport au témoin.

The Canadian Bar Association clearly did an in-depth analysis of Bill C-2 and made a certain number of recommendations to us.

I would draw your attention, if you would, to the bottom of page 19 of the brief, and if you allow me, I will read the text along with you.

Under the proposed Act, the Attorney General would have authority to intervene in particular cases or to give advice...

**Mr. Lamer:** I have an English text.

**Senator Joyal:** It is the paragraph following the first recommendation. I would like someone to provide you with the text in French. Do you have it?

**Mr. Lamer:** I do not know if the page numbers are the same in English and in French.

**Senator Joyal:** Please take my copy and I will take the English text. It is on the bottom of page 19. Now that you have the French text, I will, with your permission, read out the English.

[English]

Under the proposed act, the Attorney General would have the authority to intervene in particular cases or to give advice or instruction on particular issues in exceptional circumstances. Official notification of such action may need to be postponed in certain circumstances. To further increase transparency in prosecutorial decision-making, we suggest that the Attorney General give immediate notification that such intervention or advice has been given and provide reasons why disclosure that is more detailed cannot be given until completion of the prosecution in question.

[Translation]

There are therefore two elements: "to give notice" and "the reasons," the latter of which is not outlined in section 11. This section does not stipulate that the Attorney General provide the reasons why he gave notice.

**Mr. Lamer:** If I understand correctly, he must give notice.

**Senator Joyal:** He must give notification, but he does not provide reasons. If you read section 11, there is no precise mention of the reasons for giving notification of intervention.

[English]

**Mr. Lamer:** It says that any such directives must be in writing and be published in the *Canada Gazette*, and you can delay it until the end of the case.

[Translation]

**Senator Joyal:** Absolutely. I will read the Bar Association's recommendation in English. Forgive me, but I gave you my French copy.

Le Barreau canadien a évidemment soumis le projet de loi C-2 à une analyse rigoureuse et il nous a fait un certain nombre de recommandations.

J'attire votre attention au bas de la page 19 du mémoire et si vous permettez, je lirai en même temps que vous.

En vertu de la loi proposée, le procureur général aurait le pouvoir d'intervenir dans des cas particuliers ou de donner des conseils [...]

**M. Lamer :** Moi j'ai un texte en anglais.

**Le sénateur Joyal :** C'est le paragraphe qui suit la première recommandation. J'aimerais qu'on vous apporte un texte en français. L'avez-vous?

**M. Lamer :** Je ne sais pas si la pagination est la même en anglais qu'en français.

**Le sénateur Joyal :** Veuillez prendre ma copie et je prendrai le texte anglais. C'est au bas de la page 19. Maintenant que vous avez le texte français, je lirai en anglais si vous me permettez.

[Traduction]

En vertu de la loi proposée, le procureur général aurait le pouvoir d'intervenir dans des cas particuliers, ou de donner des conseils ou des directives sur des questions particulières dans des cas exceptionnels. Dans certaines circonstances, il peut être nécessaire de différer la présentation de l'avis officiel concernant une telle mesure. Pour accroître encore davantage la transparence dans la prise de décision sur les poursuites, nous suggérons que le procureur général fournisse immédiatement cet avis dans l'éventualité d'une telle intervention ou d'un tel conseil, accompagné des raisons pour lesquelles une déclaration plus détaillée ne peut être faite jusqu'à la conclusion de la poursuite en question.

[Français]

Il y a donc deux éléments : «to give notice» and «the reasons», ce que l'article 11 ne précise pas. Il ne précise pas que le procureur général doit donner les raisons pour lesquelles il donne l'avis d'intervention.

**M. Lamer :** Si je comprends bien, il doit donner l'avis.

**Le sénateur Joyal :** Il doit donner l'avis, mais il ne donne pas les raisons. Si vous lisez l'article 11, il n'est pas mentionné de façon précise pour quelles raisons il donne l'avis d'intervention.

[Traduction]

**M. Lamer :** L'article dit que toute directive du genre doit être donnée par écrit et publiée dans la *Gazette du Canada*, et que cela peut être reporté jusqu'au terme de la poursuite.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Absolument. Je vais lire la recommandation du Barreau en anglais. Je m'excuse, je vous ai remis ma copie française.



[English]

**Mr. Lamer:** It is to be published in the *Canada Gazette*.

**Senator Joyal:** The Canadian Bar Association recommend that section 11 relating to the director of public prosecutions be amended to limit any delay of official notification of either intervention or specific direction by the Attorney General. Only to exceptional circumstances, and then, in such circumstances, prompt official notification of the existence of intervention or direction should be required, together with reasons why detailed notice of the nature of the action taken cannot be provided until the conclusion of the prosecution.

**Mr. Lamer:** At the end of the case.

**Senator Joyal:** Yes.

**Mr. Lamer:** It is provided at the end of the case. There is nothing wrong with that. I agree with that. I know why. It is because you do not want to have a mistrial.

**Senator Joyal:** Of course.

**Mr. Lamer:** It depends on what he is saying and what the directive is and the reasons. It could create a mistrial or a miscarriage of justice. It could be terribly unfair to the accused.

**Senator Joyal:** Absolutely.

**Mr. Lamer:** It must be in the interests of the administration of justice. When it finally gets published, if it was not in the interests of the administration of justice, then consequences will flow from that.

**Senator Joyal:** That is why the bar suggests reasons with detailed notice of the nature of the actions. I can understand that you must delay the publication of the reasons, as you said, in order not to provoke a mistrial, but at the end of the prosecution, you have to know why the interests of the administration of justice were at stake. At the end of the case you need the detailed reasons. That is what the Canadian bar suggested to us.

**Mr. Lamer:** Are they not there?

**Senator Joyal:** According to the bar, it is too vague to serve the purpose of transparency. That is what the bar said in its brief.

**Mr. Lamer:** I am not opposed to what the bar is saying. It makes it clearer, but it is clear enough to me. If the bar feels that it is not clear to some of them, well, that happens often. I understand that he gives a directive, and that directive, if he considers it to be in the interests of the administration of justice, and it must be in the interests of the administration of justice, cannot be just a fanciful intervention in the conduct of the case. At the end, he must publish the directive in the *Canada Gazette*. It would be clearer if it were saying a directive including the reasons why it is in the interests of the administration of justice.

[Traduction]

**M. Lamer :** Cela doit être publié dans la *Gazette du Canada*.

**Le sénateur Joyal :** L'Association du Barreau canadien recommande que l'article 11 de la Loi sur le directeur des poursuites pénales soit modifié de manière à limiter uniquement aux circonstances exceptionnelles tout retard concernant la présentation de l'avis officiel relatif à une intervention ou à des directives précises du procureur général. Dans de telles circonstances, la présentation immédiate d'un avis officiel concernant l'existence de cette intervention ou de ces directives devrait être exigée, avec les raisons pour lesquelles un avis décrivant en détail la nature de la démarche effectuée ne peut être présenté avant la conclusion de la poursuite.

**M. Lamer :** À la conclusion de la poursuite.

**Le sénateur Joyal :** Oui.

**M. Lamer :** Cela est présenté à la conclusion de la poursuite. Il n'y a rien de mal à cela. Je suis en faveur de cela. Je sais pourquoi. C'est parce que vous ne voulez pas qu'il y ait nullité de procès.

**Le sénateur Joyal :** Bien sûr.

**M. Lamer :** Tout dépend de ce qu'il dit, de ce qu'est la directive et des raisons. Cela pourrait amener un procès nul ou une erreur judiciaire. Ce pourrait être terriblement injuste pour l'accusé.

**Le sénateur Joyal :** Absolument.

**M. Lamer :** Ce doit être dans l'intérêt de l'administration de la justice. Lorsque la directive finira par être publiée, si elle n'était pas dans l'intérêt de l'administration de la justice, alors il s'ensuivra des conséquences.

**Le sénateur Joyal :** C'est pourquoi le Barreau recommande que soient fournies les raisons de l'avis décrivant en détail la nature de la démarche effectuée. Je peux comprendre qu'il faille retarder la publication des raisons, comme vous l'avez dit, ce afin d'éviter un procès nul, mais à la fin de la poursuite, il vous faut savoir pourquoi les intérêts de l'administration de la justice étaient en cause. À l'issue de la poursuite, il vous faut connaître les raisons détaillées. Voilà ce que nous recommande l'ABC.

**M. Lamer :** Cela n'y figure-t-il pas?

**Le sénateur Joyal :** Selon l'ABC, le texte est trop vague pour qu'il serve l'objectif de la transparence. C'est ce que dit le Barreau dans son mémoire.

**M. Lamer :** Je ne suis pas opposé à ce que dit le Barreau. Cela rend les choses plus claires, mais c'est suffisamment clair pour moi. Si le Barreau estime que ce n'est pas suffisamment clair pour certains, eh bien, cela arrive souvent. Je comprends que le procureur général donne une directive, et cette directive, s'il estime qu'elle est dans l'intérêt de l'administration de la justice, et elle doit être dans l'intérêt de l'administration de la justice, ne peut pas simplement être une intervention fantaisiste dans le déroulement d'une affaire. Il lui faudra, à la conclusion de la poursuite, publier la directive dans la *Gazette du Canada*. Ce serait plus clair si l'on disait qu'il fallait qu'il y ait la directive y compris les raisons pour lesquelles ce serait dans l'intérêt de l'administration de la justice.

**Senator Joyal:** Exactly. That is what the bar wants.

**Mr. Lamer:** There is nothing wrong with that. That would clarify it. If I were to read it, I would say it is inferentially there. The purpose of the publication of the directive is to inform why he stuck his nose in the case. He stuck his nose in the case because, and he gives his reasons, but the reasons have to be related to the interests of the administration of justice. It is meshed. I have nothing against what the bar would suggest as a clarification. The clearer it is the better.

**Senator Joyal:** That is exactly why the bar suggested it. In their text, they say it is "to further increase transparency in prosecutorial decision making."

**Mr. Lamer:** I see nothing wrong with it. It certainly further clarifies, but I can see it being inferentially there in section 11. He must say why it was in the interests of the administration of justice.

**Senator Joyal:** The notice could say just, "In the interests of the administration of justice, I decided that." It is under the general label or general heading of the interests of the administration of justice, but in relation to the case at stake, we do not know how the interests of the administration of justice would be served by such a decision.

**Mr. Lamer:** If I were the lawyer for the defence, I would send him a subpoena and ask him what are the interests of the administration of justice.

**Senator Joyal:** Yes, understanding that then you further another procedure and so forth. It would be clearer to have it in the legislation.

**Mr. Lamer:** I agree that the bar's proposition is not a bad proposition.

I do not see anything wrong with it, as I said before. I would not take the drafter to task on that one.

**Senator Andreychuk:** You are saying you would not take the drafters to task because it is implicit. I notice that the bar said that they wanted this power used only for exceptional circumstances. An Attorney General would not interfere unless he or she thought it was in the interests of the administration of justice. How could it be narrowed to exceptional circumstances?

**Mr. Lamer:** The Attorney General's intervention at the outset is exceptional circumstances, and those exceptional circumstances have to be in the interests of the administration of justice. The interests of the administration of justice are that the prosecution proceed, that the prosecutor handles the case, and that no one interferes by giving directives to the prosecutor. That is the general rule, unless there is an exceptional situation.

I can think of a scenario where a witness is an informant in security matters, and you have four people to prove point A. You do not need a fifth person to make the same point. I balance that as against the witness being cross-examined and it being revealed

**Le sénateur Joyal :** Exactement. C'est ce que veut le Barreau.

**M. Lamer :** Il n'y a rien de mal à cela. Cela tirerait les choses au clair. Mais si je lisais cela, ce que je dirais c'est que cela y figure déjà implicitement. L'objet de la publication de la directive est d'expliquer pourquoi il s'est mêlé de l'affaire. Il s'est mêlé de l'affaire parce que, et il donne ses raisons, mais celles-ci doivent avoir un rapport avec l'intérêt de l'administration de la justice. C'est interrelié. Je n'ai rien à dire contre ce que le Barreau proposerait en guise d'éclaircissement. Plus les choses sont claires, et mieux c'est.

**Le sénateur Joyal :** C'est précisément ce pour quoi le Barreau a suggéré cela. Dans son mémoire, il dit « pour accroître encore davantage la transparence dans la prise de décision sur les poursuites ».

**M. Lamer :** Je n'y vois rien de mal. Cela éclaircit davantage les choses, mais cela est déjà selon moi implicite dans l'article 11. Le procureur général doit dire pourquoi il a jugé que l'administration de la justice l'exigeait.

**Le sénateur Joyal :** L'avis pourrait simplement dire « Dans l'intérêt de l'administration de la justice, j'ai décidé que... » Cela s'inscrit sous le titre ou l'étiquette générale d'intérêt de l'administration de la justice, mais en ce qui concerne l'affaire qui nous occupe, nous ne savons pas en quoi l'intérêt de l'administration de la justice serait servi par une telle décision.

**M. Lamer :** Si j'étais l'avocat de la défense, je lui enverrais une assignation à comparaître et lui demanderais de m'expliquer quels sont les intérêts de l'administration de la justice.

**Le sénateur Joyal :** Oui, reconnaissant que vous engagez là encore une autre procédure, et ainsi de suite. Il serait plus clair que cela figure dans la loi.

**M. Lamer :** Je conviens que la proposition du Barreau n'est pas une mauvaise proposition.

Comme je l'ai déjà dit, je n'y vois rien de mal. Je n'entreprendrais pas le rédacteur sur cela.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous dites que vous n'entreprendriez pas le rédacteur du fait que cela soit implicite. Je constate que le Barreau indique qu'il voudrait que ce pouvoir ne soit utilisé que dans des circonstances exceptionnelles. Un procureur général n'interviendrait que s'il estimait que cela était dans l'intérêt de l'administration de la justice. Comment pourrait-on limiter cela à des circonstances exceptionnelles?

**M. Lamer :** Une intervention par le procureur général est en soi une circonstance exceptionnelle, et il faudrait qu'une telle circonstance exceptionnelle serve l'intérêt de l'administration de la justice. L'intérêt de l'administration de la justice est que la poursuite suive son cours, que le procureur traite de l'affaire et qu'il n'y ait pas ingérence du fait de directives données au procureur. Voilà quelle est la règle générale, à moins d'une situation exceptionnelle.

Je pourrais imaginer un scénario dans lequel un témoin est un informateur en matière de sécurité et vous avez quatre personnes pour prouver le point A. Vous n'avez pas besoin d'une cinquième personne pour établir la même chose. Mettez en parallèle le fait



that he is one of our informants. In that scenario, we say that you do not need that witness to prove the point. You have four identification witnesses and they are all strong. He would be number five.

**Senator Andreychuk:** The bar is saying that this power should be exercised only in exceptional circumstances. My point is, having prosecuted and defended for a number of years, that Attorneys General or directors of public prosecution would only interfere in the interests of the administration of justice when they thought it was necessary, and that would be, by definition, exceptional cases. They are not interfering all the time. We have a history of protecting the administration of justice, but we do not do it willy-nilly.

**Mr. Lamer:** We have been doing it since Confederation at the federal level. I am not talking about what has happened in some provinces at some point in time.

**Senator Andreychuk:** That may be why the bar is reacting, then. To say "exceptional."

**Mr. Lamer:** As a general proposition, the Federal Crown has a healthy culture. It is my opinion, as a result of my experience, that the Federal Crown has a healthy culture. I do not remember the details, but I read the Crown policy, and it is quite comprehensive and seems to me to be quite adequate. There is room for improvement, but there is room for improvement everywhere, including Bill C-2.

**Senator Joyal:** In the example that you gave whereby the Attorney General would intervene to protect "an informant," this is not per se the administration of justice.

**Mr. Lamer:** Oh, yes, it is. The Evidence Act foresees that a police officer is not obliged to reveal his informants. He has a privilege.

**Senator Baker:** That is why they black mark the sources in the warrants.

**Mr. Lamer:** There is a long-standing rule, the police privilege, which has been in effect since I was in law school. That was in 1953.

**Senator Joyal:** However, it means that the police would have to establish the proof on other grounds, on solid and reasonable grounds.

**Mr. Lamer:** I am giving an example. Examples are never perfect. Time is passing, and I am simply giving an example of where it would be, to me, a justifiable intervention with a prosecutor. If you do not need him for the conviction, for God's sake, do not call him.

**Senator Milne:** Your Honour, you have said that things have gone well at the federal level. The DM is respected and acts at arm's length from the minister. Recently, in replying to Senator Andreychuk, you said that the Federal Crown has a healthy

que le témoin se fasse contre-interroger et qu'il ressorte qu'il est un des informateurs. Dans ce scénario, nous disons que vous n'avez pas besoin de ce témoin pour prouver les faits en cause. Vous avez quatre témoins d'identification et ils sont tous solides. Il serait le cinquième.

**Le sénateur Andreychuk :** Le Barreau dit que ce pouvoir ne devrait être exercé que dans des circonstances exceptionnelles. Ce que moi je dis, ayant pendant de nombreuses années fait du travail de poursuite et du travail de défense, c'est que les procureurs généraux ou directeurs des poursuites pénales n'interviendraient dans l'intérêt de l'administration de la justice que lorsqu'ils jugeraient cela nécessaire, et il s'agirait, par définition, de circonstances exceptionnelles. Ils n'interviendraient pas tout le temps. Nous avons une histoire de protection de l'administration de la justice, mais cela ne doit pas être fait au petit bonheur la chance.

**M. Lamer :** Nous faisons cela au niveau fédéral depuis la Confédération. Je ne parle pas ici de ce qui s'est passé à un moment donné dans certaines provinces.

**Le sénateur Andreychuk :** C'est peut-être ce pour quoi le Bureau réagit. Pour dire « circonstances exceptionnelles ».

**M. Lamer :** La Cour fédérale a, de façon générale, une culture saine. À mon avis, m'appuyant sur mon expérience, la Cour fédérale a une culture qui est saine. Je ne me souviens pas du détail, mais j'ai lu la politique de la Couronne, et elle est exhaustive et me paraît tout à fait adéquate. Il y a place à l'amélioration, mais il y a place à l'amélioration partout, et cela inclut le projet de loi C-2.

**Le sénateur Joyal :** Dans l'exemple que vous avez donné, le procureur général intervenant pour protéger un « informateur », ce n'est pas une question d'administration de la justice à proprement parler.

**M. Lamer :** Ô que si. La Loi sur la preuve prévoit qu'un policier n'est pas tenu de révéler l'identité de ses informateurs. On lui reconnaît un privilège.

**Le sénateur Baker :** C'est pour cette raison qu'on noircit les sources dans les mandats.

**M. Lamer :** Il s'agit d'une règle de longue date, ce privilège de la police, qui existe depuis que j'ai fait mes études de droit. C'était en 1953.

**Le sénateur Joyal :** Cela signifie cependant que la police devrait établir la preuve sur la base d'autres motifs, de motifs solides et raisonnables.

**M. Lamer :** Je vous ai donné un exemple. Les exemples ne sont jamais parfaits. L'heure tourne, et je donnais simplement un exemple de situation dans laquelle il s'agirait à mon sens d'une intervention justifiable auprès de l'avocat. Si vous n'avez pas besoin de lui pour obtenir une condamnation, alors, bon sang, ne l'appellez pas.

**Le sénateur Milne :** Votre Honneur, vous avez dit que les choses se sont bien passées au niveau fédéral. Le SM est respecté et agit à distance par rapport au ministre. Il y a un instant, en réponse à une question du sénateur Andreychuk, vous avez

culture. However, when I look at the appointment procedure for the DPP, I begin to have some doubts about the appointment procedure.

The Attorney General, of course, is very political and he makes up a list of 10 names. The list includes a person from the Federation of Law Societies, which is good and neutral. The list includes a person from each recognized political party in the House of Commons. First, what about the Senate? Second, of course then there is one person there who is very political. The list includes the Deputy Minister of Justice, who is a GIC appointment and who may or may not be more closely connected with the Attorney General. The list includes the Deputy Minister of Public Safety and Emergency Preparedness. Again, that is a GIC appointment, and there is a perception that there may be some political influence there. The list includes a person selected by the Attorney General, and the Deputy Minister of Justice already sort of represents the Attorney General on this, so the Attorney General is in there twice. Then the Selection Committee can only look at the 10 names; they cannot go beyond those 10 names.

**Mr. Lamer:** Boil it down to three.

**Senator Milne:** There is a real possibility that there could be quite a bit of political influence. Do you think that this could perhaps lead to the Americanization of the Canadian system? Could we end up with a Canadian Kenneth Starr on this?

**Mr. Lamer:** That there will be an Americanization is not necessarily bad, though I am not a great fan of the American system of justice.

**Senator Milne:** Do we want this overlay on the Canadian system?

**Mr. Lamer:** It is a selection system that could be different. There are so many ways to skin that cat. Take as an example the appointment of judges. Now lawyers have to apply. They go to a committee, composed of a judge of the Court of Appeal, a prominent member of the bar and a layperson, which I sometimes call window dressing, because usually it is someone who does not know the lawyer or the system and has to ask, "Is he a good lawyer?" Anyway, he or she is a member of the public. Then they draw up the list and the minister chooses from it, although he does not have to. I know that a couple of attorneys general, ministers of justice, have said, "I would not go outside the list, even though I have the right to." I think that was Mr. Hnatyshyn, when he was Minister of Justice. Another one did the same thing.

It is a system where, if you postulate that the minister is setting out to make a political appointment, my understanding is that if he is not satisfied, it has to be approved by the committee. If the committee not satisfied with it, he must choose out of the other two. It is silent about, if they are not satisfied —

déclaré que la Cour fédérale a une culture saine. Or, lorsque je regarde le mécanisme de nomination du DPP, je commence à avoir certains doutes quant à cette procédure de nomination.

Le procureur général est bien sûr très politique et il dresse une liste de dix personnes. Cette liste comprend un représentant de la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada, qui est clairement neutre. La liste comprend un représentant de chacun des partis reconnus à la Chambre des communes. Alors, pour commencer, qu'en est-il du Sénat? Deuxièmement, il y a bien sûr là une personne qui est très politique. La liste comprend le sous-ministre de la Justice, qui est nommé par décret en conseil et qui peut ou non être plus étroitement lié au procureur général. La liste comprend le sous-ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. Il s'agit ici encore d'une nomination par décret en conseil et il y a cette perception qu'il pourrait s'exercer ici une certaine influence politique. La liste comprend une personne choisie par le procureur général, et le sous-ministre de la Justice représente déjà en quelque sorte le procureur général au sein du comité, alors le procureur général y est donc en fait deux fois représenté. Le comité de sélection ne peut alors examiner que les dix candidats dont les noms lui sont fournis; il ne peut pas envisager d'autres candidats.

**M. Lamer :** Il doit ramener la liste à trois.

**Le sénateur Milne :** Il y a une possibilité très réelle d'influence politique. Pensez-vous que cela puisse amener une américanisation du régime canadien? Pourrions-nous nous retrouver ainsi avec un Kenneth Starr canadien?

**M. Lamer :** Qu'il y ait une certaine américanisation n'est pas forcément une mauvaise chose, bien que je ne sois pas un grand amateur du système judiciaire américain.

**Le sénateur Milne :** Voulons-nous avoir cette superposition sur le système canadien?

**M. Lamer :** C'est un système de sélection qui pourrait être différent. Il y a tant de façons de dépouiller un chat. Prenez comme exemple la nomination des juges. Aujourd'hui, les avocats doivent présenter une demande. Ils sont convoqués devant un comité composé d'un juge de la Cour d'appel, d'un membre de marque du Barreau et d'un profane, et j'appelle parfois cela de la mise en scène, car il s'agit en règle générale d'une personne qui ne connaît pas l'avocat ni le système et qui doit demander « Est-il un bon avocat? » Quoi qu'il en soit, cette personne est membre du public. Ensemble, ils rédigent une liste parmi laquelle choisit le ministre, bien qu'il n'y soit pas tenu. Je sais qu'un ou deux procureurs généraux, ministres de la Justice, ont dit qu'ils ne iraient pas au-delà de la liste, bien que pouvant le faire. Je pense que c'était M. Hnatyshyn, lorsqu'il était ministre de la Justice. Un autre a fait la même chose.

Il s'agit d'un système dans lequel, si vous établissez comme postulat que le ministre va faire une nomination politique, alors, si j'ai bien compris, s'il n'est pas satisfait, il faut que le comité donne son accord. Si le comité n'est pas satisfait, il doit choisir parmi les deux autres. Le système ne dit mot quant à ce qui se passe s'ils ne sont pas satisfaits...



**Senator Milne:** The process starts all over again if the committee is not happy.

**Mr. Lamer:** Yes. As I said, there are many ways of slicing bread. It is a system that is an improvement on some other types of appointments. It involves the opposition parties, which is novel — well, not that novel, I know that the chair of Human Rights, the Commissioner for Freedom of Information, the Auditor General, the Officer of Official Languages, the Privacy Commissioner, the Chief Electoral Officer —

**Senator Milne:** Those are officers of Parliament. They come before Parliament to be questioned and they are appointed by Parliament, not GIC.

**Mr. Lamer:** I know.

**Senator Milne:** Perhaps this person should be an officer of Parliament then.

**Mr. Lamer:** Parliament is a legislative body and has a legislative activity. There is nothing fundamentally wrong with what you are suggesting. As I said, you are slicing the bread in another way. Here a process brings in Parliament in a certain way without having it go to Parliament, by having the opposition parties getting involved. If there is any hanky-panky going on, the opposition parties are privy to the process.

**Senator Milne:** Do you think the Senate should be privy to the process, too?

**Mr. Lamer:** I think you should be privy to everything. In the other House, I might have a different opinion.

**Senator Milne:** As I see it, there is a problem with the DPP enforcing the Canada Elections Act. I was reading quite a long article here by Peter Aucoin, who said that under our present Elections Act, prosecutions could only take place with the consent of the commissioner of elections.

Elections Canada is called in around the world by different countries to tell them how to run their elections. It is highly respected; the system has worked well. The Commissioner of Canada Elections Canada has independence as an enforcement officer, especially in regard to the initiation of a prosecution and the conclusion of compliance agreements.

Do you think that the commissioner has independence as an enforcement officer, or will have under this bill? Do you think that bill will interfere with the commissioner's independence?

**Mr. Lamer:** It would appear so. I think he is losing an exclusive prerogative.

**Senator Milne:** One that has worked well.

**Mr. Lamer:** Yes; I do not really know why that provision was introduced. There may be very good reasons.

**Le sénateur Milne :** Le processus recommence de nouveau à zéro si le comité n'est pas satisfait.

**M. Lamer :** Oui. Comme je l'ai dit, il y a plusieurs façons de trancher du pain. C'est un système qui est une amélioration par rapport à d'autres modes de nomination. Il fait intervenir les partis de l'opposition, ce qui est original — eh bien, pas si original que cela, car je sais que le commissaire aux droits de la personne, le commissaire à l'accès à l'information, le vérificateur général, le commissaire aux langues officielles, le commissaire à la protection de la vie privée, le directeur général des élections...

**Le sénateur Milne :** Ce sont là des mandataires du Parlement. Ils viennent au Parlement pour se faire interroger et sont nommés par le Parlement et non par décret en conseil.

**M. Lamer :** Je sais.

**Le sénateur Milne :** Peut-être que cette personne devrait alors être mandataire du Parlement.

**M. Lamer :** Le Parlement est un organe législatif, qui a une fonction législative. Il n'y a dans ce que vous proposez rien de fondamentalement mauvais. Comme je le disais, vous tranchez le pain d'une autre façon. Ici, il y a un processus qui fait intervenir différemment le Parlement, sans que l'affaire doive être renvoyée au Parlement, du fait de la participation des partis de l'opposition. S'il se passe des manœuvres louches, les partis de l'opposition sont au courant.

**Le sénateur Milne :** Pensez-vous que le Sénat devrait être au courant aussi?

**M. Lamer :** Je pense que vous devriez être au courant de tout. À l'autre endroit, j'aurais peut-être un avis différent.

**Le sénateur Milne :** D'après ce que je vois, l'application de la Loi électorale du Canada par le DPP pose problème. J'ai lu un assez long article de Peter Aucoin, selon lequel, en vertu de l'actuelle Loi électorale, des poursuites ne pourraient avoir lieu qu'avec le consentement du commissaire aux élections.

Élections Canada se fait inviter par différents pays partout dans le monde pour leur expliquer comment mener leurs élections. Élections Canada est hautement respecté. Le système a bien fonctionné. Le commissaire d'Élections Canada travaille indépendamment en tant qu'agent d'exécution de la loi, surtout en ce qui concerne l'engagement de poursuites et la conclusion d'ententes de conformité.

Pensez-vous que le commissaire jouisse d'indépendance en tant qu'agent d'exécution, ou que ce sera le cas en vertu du projet de loi? Pensez-vous que le projet de loi entrave l'indépendance du commissaire?

**M. Lamer :** Il semblerait que oui. Je pense qu'il perd sa prérogative exclusive.

**Le sénateur Milne :** Et qui a bien fonctionné.

**M. Lamer :** Oui; je ne sais pas vraiment pourquoi cette disposition a été inscrite dans le projet de loi. Il y a peut-être de très bonnes raisons à cela.

As I told you at the outset, I did not have time to think about everything in this bill. I did not have time to phone a couple of former electoral officers who are friends of mine. One used to be the Clerk of the Senate and he became the Chief Electoral Officer, but I think he is dead now.

**Senator Milne:** It would be difficult to phone him.

**Mr. Lamer:** Anyway, I know the electoral officer; and I did not have time to phone him to find out what his views were about this and what the rationale is about this. I did not have time to phone anybody in the Department of Justice to find out the rationale for interfering with that exclusivity of prosecution. The safest thing for me to say is I did not have time to find out and then assess their responses.

**Senator Milne:** I will be nice; I will not ask you to give us an opinion off the top of your head in 12 seconds.

**Mr. Lamer:** I really do not know. It would be unwise on my part to try to give you an explanation. I actually do not have one.

**Senator Mitchell:** I will make it as brief as I can; I know we have taken a good deal of the Chief Justice's time.

Early on in my consideration of this particular initiative in the bill, my impression was that it might not be necessary — that it was layering on another level of bureaucracy or procedure that simply was not necessary. A number of elements in this bill concern me greatly. However, you made a statement earlier that began to persuade me otherwise. You said despite the fact that our system has run exceptionally well without this kind of an officer, it never hurts to have another back-up. I am quite compelled by that statement.

Could you be more specific? What is your impression that this DPP would do that is not already being done in a specific way, other than simply being back-up? It may well be that back-up is more than enough, but do you have something more specific in your impression?

**Mr. Lamer:** Your people and my people, the judiciary and the people involved in government in some form or fashion, understand that an assistant deputy minister, as distinct from a deputy minister, enjoys security of tenure. The deputy minister does not; he is at good pleasure. That is a great difference and because of that, the ADM in charge of criminal matters enjoys the protection of let us call it his "union." If he had interference in his job that he thought was uncouth, he would then blow the whistle.

This is us; we know these things, but out there, people are cynical about these things. They say he became assistant deputy minister and he is close to the minister. He was appointed by the minister, maybe, brought up from one position to an assistant

Comme je vous l'ai dit au tout début, je n'ai pas eu le temps de réfléchir à tous les éléments du projet de loi. Je n'ai pas eu le temps de téléphoner à un ou deux anciens directeurs généraux des élections qui sont des amis à moi. L'un d'eux était autrefois greffier du Sénat, puis il est devenu directeur général des élections, mais je pense qu'il n'est plus de ce monde.

**Le sénateur Milne :** Il serait difficile de le joindre au téléphone.

**M. Lamer :** Quoi qu'il en soit, je connais le directeur général des élections et je n'ai pas eu le temps de l'appeler pour savoir ce qu'il pense de ceci et pour quelle raison cela figure dans le projet de loi. Je n'ai eu le temps d'appeler personne au ministère de la Justice pour qu'on m'explique le pourquoi de cette ingérence dans l'exclusivité de la poursuite. La réponse la moins risquée pour moi est de dire que je n'ai pas eu le temps de me renseigner auprès de ces gens, puis d'évaluer leurs réponses.

**Le sénateur Milne :** Je vais être gentille; je ne vais pas vous demander de nous donner un avis à brûle pourpoint dans les 12 secondes.

**M. Lamer :** Je ne sais vraiment pas. Il ne serait pas sage de ma part d'essayer de vous donner une explication. Je n'en ai en vérité pas.

**Le sénateur Mitchell :** Je serai aussi bref que possible. Je sais que nous avons déjà pris beaucoup de temps au juge en chef.

Au début de mon examen de cette initiative particulière du projet de loi, mon impression était que ce ne serait peut-être pas nécessaire — que cela ajoutait une autre couche de bureaucratie ou de procédure qui n'était tout simplement pas nécessaire. Il y a dans ce projet de loi plusieurs éléments qui me soucient énormément. Cependant, vous avez fait une déclaration tout à l'heure qui a commencé à me convaincre du contraire. Vous avez déclaré qu'en dépit du fait que notre système ait exceptionnellement bien fonctionné en l'absence de ce genre d'agent, ce n'est jamais une mauvaise chose d'avoir du renfort. J'ai été plutôt séduit par vos propos.

Pourriez-vous être plus précis? D'après vous, que ferait ce DPP qui n'est pas déjà fait, à part servir simplement de renfort? Il se peut fort bien que ce rôle de renfort soit plus que suffisant, mais avez-vous quelque chose de plus précis en tête?

**M. Lamer :** Vos collaborateurs et les miens, le corps judiciaire et les gens qui œuvrent d'une façon ou d'une autre au gouvernement, comprennent qu'un sous-ministre adjoint, qui est distinct du sous-ministre, jouit de l'inaltérabilité. Ce n'est pas le cas de sous-ministre. Celui-ci est nommé à titre amovible. La différence est énorme, et c'est ainsi que le SMA responsable de questions pénales jouit de la protection de ce que l'on va appeler son « syndicat ». S'il estimait subir de l'ingérence indue, il la dénoncerait.

Nous parlons entre nous; nous savons ces choses, mais il y a chez le public beaucoup de cynisme en la matière. Les gens disent qu'un tel est devenu sous-ministre adjoint et qu'il est proche du ministre. Ils disent qu'il a été nommé par le ministre, peut-être,



deputy minister, and will want to please the prince. Therefore, I think it is a question of perception.

**Senator Mitchell:** That is a powerful point. Could it be derived from your argument that as a result of people's scepticism about the independence of an assistant deputy minister who, given your argument that I agree with —

**Mr. Lamer:** It is perception.

**Senator Mitchell:** — is put into the position of the DPP who does not have that union protection —

**Mr. Lamer:** He has the protection of a judge. It will take an impeachment to kick him out. That is better than a union.

**The Chairman:** Honourable senators, I wish to make a proposition to the committee. In fairness to the Right Honourable Lamer, former Chief Justice, who has agreed to appear for an hour and a half, that hour and a half has expired. There are still a number of senators who would like to pose questions.

We have conferred with members of the steering committee who have agreed that if you are willing, perhaps you could stay and join the next witness, Mr. MacFarlane. Following his presentation, perhaps honourable senators who did not have an opportunity to question you now could add some questions at that time.

I want to be fair to you. You have been here for an hour and a half. Are you able to stay any longer? We would be honoured if you could stay.

**Mr. Lamer:** Yes, I will be able to stay.

**The Chairman:** We will resume shortly with Mr. MacFarlane and the Right Honourable former Chief Justice.

Honourable senators, we now have before us Mr. Bruce MacFarlane, Q.C., currently on secondment from Manitoba Justice as a professional affiliate, Faculty of Law, University of Manitoba, where he teaches about wrongful convictions and also researches and writes on criminal law subjects acting as a general resource to faculty members and students. From 1993 to 2005, he was the Deputy Attorney General for the Province of Manitoba. His experience will be valuable to our deliberations. Mr. MacFarlane, welcome, and thank you very much for agreeing to join the panel with the former Chief Justice.

**Bruce A. MacFarlane, Q.C., Professional Affiliate, Faculty of Law, University of Manitoba, as an individual:** I appreciate the invitation to attend this morning. I have an opening presentation to outline my thoughts. I recognize that certain issues have already arisen during the course of these committee proceedings and I would like to comment on a few of them. I also have a recommendation in terms of an addition to the bill that this committee might want to consider.

qu'il était autre chose et qu'il a été promu sous-ministre adjoint et qu'il voudra plaire au prince. Voilà pourquoi je dis que c'est une question de perception.

**Le sénateur Mitchell :** Ce que vous dites là est très probant. Pourrait-on en déduire que, du fait du scepticisme des gens quant à l'indépendance d'un sous-ministre adjoint qui, compte tenu de votre argument, que j'accepte,...

**M. Lamer :** C'est une perception.

**Le sénateur Mitchell :** ... est placé dans la situation du DPP qui ne jouit pas de cette protection syndicale...

**M. Lamer :** Il a la protection d'un juge. Il faudra une procédure de destitution pour le renvoyer. C'est mieux qu'un syndicat.

**Le président :** Honorables sénateurs, j'aimerais faire une proposition au comité. Pour être juste envers le très honorable ancien juge en chef Lamer, qui avait accepté de témoigner pendant une heure et demie, cette heure et demie est maintenant écoulée. Il reste encore plusieurs sénateurs qui souhaitent poser des questions.

Nous avons consulté les membres du comité directeur et ceux-ci ont convenu que, si vous êtes d'accord, vous pourriez peut-être demeurer des nôtres et vous joindre au témoin suivant, M. MacFarlane. Suite à son exposé, les sénateurs n'ayant pas eu l'occasion de vous interroger pourraient peut-être alors vous poser des questions.

Je tiens à être juste envers vous. Vous êtes ici depuis une heure et demie. Vous serait-il possible de rester plus longtemps? Nous en serions très honorés si vous pouviez rester.

**M. Lamer :** Oui, je vais pouvoir rester.

**Le président :** Nous allons reprendre très vite avec M. MacFarlane et le très honorable ancien juge en chef.

Honorables sénateurs, nous accueillons maintenant maître Bruce MacFarlane, c.r., qui est présentement détaché du ministre de la Justice du Manitoba auprès de la faculté de droit de l'Université du Manitoba, où il donne des cours sur les condamnations injustifiées et mène du travail de recherche et de rédaction au sujet de différents aspects du droit pénal, et sert de personne-ressource auprès des étudiants et des membres du corps professoral. De 1993 à 2005, il a été sous-procureur général de la Province du Manitoba. Son expérience nous sera très utile dans le cadre de nos délibérations. Bienvenue, monsieur MacFarlane, et merci beaucoup d'avoir accepté de vous joindre à nous aux côtés de l'ancien juge en chef.

**Bruce A. MacFarlane, c.r., affiliation professionnelle, Faculté de droit, Université du Manitoba, à titre personnel :** Je suis reconnaissant de l'invitation qui m'a été faite de comparaître ici ce matin. J'ai une déclaration liminaire qui explique mes idées. Je sais que certaines questions ont déjà été soulevées dans le cadre des audiences du comité et j'aimerais réagir à certaines d'entre elles. J'ai également une recommandation en vue d'un ajout au projet de loi, que le comité voudrait peut-être envisager.

In my former role as Assistant Deputy Attorney General federally, I had an opportunity to be invited to attend an inaugural meeting of DPPs — directors of public prosecutions — from around the Commonwealth. That had never been done before. Usually, at the international level, the emphasis is on law reform and how different countries can change their laws, but the DPP for Australia said we should be getting together to compare notes on how to conduct prosecutions because we all have an anglo-based criminal justice system, and I thought that was a very good idea. An organization called HOPAC, Heads of Prosecution Agencies of the Commonwealth, was established in 1991. I was a founding member. It is, in essence, a council of DPPs throughout the Commonwealth. That organization has met every second year, and I have attended all the meetings. I raise that in the sense that I have had the opportunity to discuss issues of DPP systems and independence and relationship with attorneys general with virtually all of the directors of public prosecutions throughout the Commonwealth, including all the DPPs in Australia, in England, and in the United States, although the latter does not have a DPP system, and also the equivalents from Ireland, Scotland, Hong Kong, Singapore and other countries. I have benefited from all those discussions.

I would like to address the question of a DPP system from that broader context, the context of developments throughout the Commonwealth, because this is not just a Canadian issue, although we are focusing on the issue of Bill C-2. There is a backdrop to this, especially when considering the issue of potential interference with independence.

As the committee is aware, a director of public prosecutions was first appointed in England in the 19th century, so this system goes back a distance. Subsequently, in Australia, there were a number of controversies. I think it is safe to say that a number of scandals emerged in Australia during the 1980s. As a result, a number of DPP systems were developed statutorily to ensure that interference could not take place. You will note that many of the DPP systems in Australia were enacted the same year, 1991, and there appears to have been a model statute developed at the time, because the wording throughout many of the states in Australia is very similar.

In Canada, issues concerning the Donald Marshall case and the resulting report led in part to the development of a DPP system in Nova Scotia. Subsequent to that, Manitoba developed not a statutorily based scheme but one which resembles in part the British Columbia model. The British Columbia model is a statutory transparency scheme. Manitoba developed a policy framework that achieved the same thing as British Columbia, although without the benefit of legislation. The Province of Quebec has since passed legislation as well.

My first point is that we have seen a progression of thinking in this area. We have seen an evolution. We have seen different countries approach the issue in different ways. I think that is an important factor for the committee to consider. Most of the approaches revolve around the same proposition, though — that

Dans le cadre de mon ancien rôle en tant que sous-procureur général adjoint au niveau fédéral, j'avais été invité à assister à une réunion inaugurale de DPP — directeurs des poursuites publiques — de partout dans le Commonwealth. C'était une première. En règle générale, au niveau international, l'accent est mis sur la réforme du droit et sur la façon dont les différents pays changent leurs lois, mais le DPP de l'Australie avait recommandé que nous nous réunissions pour discuter de la façon de mener les poursuites, du fait que nous ayons tous un système judiciaire pénal de type anglo-saxon, et j'avais trouvé l'idée excellente. Une organisation appelée HOPAC, c'est-à-dire Heads of Prosecution Agencies of the Commonwealth, a été créée en 1991. J'en ai été membre fondateur. Il s'agit, en gros, d'un conseil des DPP de tout le Commonwealth. Cet organe se réunit tous les deux ans, et j'ai assisté à toutes les réunions. J'en fais état ici afin que vous sachiez que j'ai eu l'occasion de discuter de systèmes de DPP, de leur indépendance et de leurs relations avec les procureurs généraux avec presque tous les directeurs des poursuites pénales du Commonwealth, y compris tous les DPP de l'Australie, de l'Angleterre et des États-Unis, bien que ce dernier pays n'ait pas un système de DPP, ainsi qu'avec leurs équivalents en Irlande, en Écosse, à Hong Kong, à Singapour et dans d'autres pays également. J'ai participé à toutes ces discussions.

J'aimerais aborder la question d'un régime de DPP dans son contexte plus large, dans le contexte des développements survenus à l'échelle du Commonwealth, car ce n'est pas simplement un dossier canadien, bien que nous discutons ici de ce qu'amènera le projet de loi C-2. Il y a à cela une toile de fond, surtout lorsqu'il est question d'interférence potentielle par rapport à cette indépendance.

Comme le sait le comité, c'est au XIX<sup>e</sup> siècle qu'on a pour la première fois nommé en Angleterre un directeur des poursuites pénales, alors le système remonte assez loin en arrière. Par la suite, il y a eu plusieurs controverses en Australie. Je pense qu'il serait juste de dire que plusieurs scandales ont été mis à jour en Australie pendant les années 80. C'est ainsi que plusieurs systèmes de DPP ont été instaurés par voie de lois pour veiller à ce qu'il n'y ait plus d'interférence. Vous noterez que plusieurs des systèmes de DPP en Australie ont été instaurés la même année, soit en 1991, et il semble qu'une loi type ait vu le jour en même temps, car les lois de plusieurs États d'Australie ont un libellé très semblable.

Au Canada, les questions entourant l'affaire Donald Marshall et le rapport qui en a résulté ont contribué à l'élaboration d'un régime de DPP en Nouvelle-Écosse. Par la suite, le Manitoba a adopté un régime qui ressemble en partie au modèle de la Colombie-Britannique, mais qui n'est pas inscrit dans une loi. Le modèle britanno-colombien est un régime de transparence statutaire. Le Manitoba a élaboré un cadre stratégique qui a donné le même résultat que celui obtenu en Colombie-Britannique, mais en l'absence de l'avantage d'une loi. Le Québec a, depuis, lui aussi adopté une loi.

Ce à quoi je veux en venir ici est que nous avons été témoins d'une réflexion progressive en la matière. Il y a eu une évolution. Nous avons vu plusieurs pays aborder la question de façon différente. J'estime qu'il s'agit là de facteurs importants dont le comité devrait tenir compte. La plupart des approches tournent



it is critically important to separate the prosecution function from partisan political considerations. I think everyone agrees with that. How you achieve that becomes the objective and the challenge. Different jurisdictions have approached it in different ways.

In the wake of the development of a number of DPP systems in Australia, and given the fact that a council of DPPs established itself in early 1991, I noted that throughout the 1990s there seemed to be a sense that the only way to ensure independence was through a statutorily based DPP system. I felt that that was not necessarily the case. I did some writing and speaking, and some of my writings have been published. The main point I endeavoured to make was that, to use a phrase I use many times, there are many different pathways to independence. Whether and to what extent a particular model will work in a particular jurisdiction depends a lot on the history there, the culture, the controversies that have arisen and the environment in that particular jurisdiction.

At the moment, there are, in essence, three broad basic models for a DPP system or an independence-garnering scheme, which is probably a better way to refer to it. The first is the classic statutorily based DPP system, which is evidenced in Australia, Nova Scotia, Quebec and is proposed at the federal level in Canada and in England. I will call that the classic, statutorily based DPP system.

Second is a statutorily based scheme to ensure transparency and that is best evidenced by the Province of British Columbia.

The third basic model is the policy framework model, which does not have the benefit of a statutory base but rather is an announced policy framework intended to ensure transparency in the same way that the B.C. model does.

Those are the three: the classic DPP, the B.C. model, and what I will refer to as the Manitoba policy-based model. Each of the three models forms a reasonable policy choice. Whether it is viable in a particular jurisdiction depends on how it is developed, what the details are. However, they are all reasonable policy choices, and whether or not any given scheme will be viable falls to the legislature or to Parliament to decide.

They are all reasonable policy choices because they all have the same objective: to keep partisan political considerations out of the mix when it comes to prosecutions.

There are pros and cons for each of the models. The pros and cons sometimes relate to costs and sometimes relate to speed. For instance, the Manitoba policy framework model can be done at the drop of a hat and developed very quickly, without the need for legislation, and achieves the same thing British Columbia achieved through legislation. However, that might not work in some jurisdictions. It might not be preferable to have simply a policy framework.

néanmoins autour de la même proposition, soit qu'il est essentiel de séparer la fonction poursuite des considérations politiques partisans. Je pense que tout le monde s'entend là-dessus. C'est le moyen d'y parvenir qui devient l'objectif et le défi. Différents gouvernements ont abordé la chose de différentes manières.

Avec l'élaboration de plusieurs régimes de DPP en Australie, et la création d'un conseil de DPP tôt en 1991, j'ai constaté que dans les années 90 il semblait y avoir un sentiment selon lequel la seule façon d'assurer l'indépendance était d'instaurer dans la loi un régime de DPP. J'estimais pour ma part que ce n'était pas forcément le cas. J'ai prononcé des discours et écrit des articles, et certains de mes écrits ont été publiés. Mon principal argument était, pour reprendre une expression que j'emploie souvent, que de très nombreux chemins mènent à l'indépendance. Qu'un modèle donné puisse fonctionner, et ce, dans quelle mesure, dans un pays donné dépend beaucoup de son histoire, de sa culture, des controverses qui sont survenues et du contexte général qui prévaut.

À l'heure actuelle, il existe en gros trois modèles de base pour un régime de DPP ou d'intervention indépendante, expression qui exprime peut-être mieux de quoi il s'agit. Le premier est le régime de DPP classique, établi dans la loi, que l'on retrouve en Australie, en Nouvelle-Écosse, au Québec et qui est proposé au niveau fédéral au Canada et en Angleterre. Je vais appeler ce modèle le régime de DPP classique établi dans la loi.

Vient ensuite un régime fixé dans la loi et qui vise la transparence, et le meilleur exemple de ce genre de régime nous est livré par la province de la Colombie-Britannique.

Le troisième modèle est le modèle de cadre stratégique, qui n'a pas l'avantage d'être inscrit dans la loi, mais qui est plutôt un cadre stratégique annoncé ayant pour objet de veiller à la transparence, à la manière du modèle britanno-colombien.

Voilà donc quels sont les trois modèles : le régime DPP classique, le modèle de la Colombie-Britannique et le modèle axé sur une politique, et que j'appellerais le modèle manitobain. Chacun des trois modèles est un choix raisonnable. Sa viabilité dans un contexte donné dépendra de la façon dont il a été élaboré et du détail. Cependant, il s'agit dans tous les cas de solutions raisonnables, et c'est à l'Assemblée législative ou au Parlement, selon le cas, de décider lequel parmi ces possibilités serait viable.

Ce sont toutes des politiques raisonnables, car elles visent le même objectif : laisser à l'écart des poursuites toute considération politique partisane.

Chacun des modèles présente ses avantages et ses inconvénients. Ceux-ci concernent parfois des coûts et parfois la rapidité. Par exemple, le modèle du cadre stratégique manitobain peut être élaboré tout d'un coup et très rapidement, sans qu'il faille adopter de loi, et atteint le même résultat que ce que la Colombie-Britannique a obtenu par le biais d'une loi. Mais une loi ne fonctionnera peut-être pas partout. Il n'est pas forcément préférable d'avoir une loi par opposition à un simple cadre stratégique.

If the policy choice in any particular jurisdiction is to have a statutorily based DPP scheme, there are seven key elements that need to be addressed.

The first relates to the interrelationship between the director of public prosecutions and the Attorney General. It is necessary, in my view, to ensure that directions are in writing, are published and are publicly available.

**The Chairman:** What has to be published? Do you mean every direction and interaction between the DPP and the Attorney General, or could this be set up at the beginning and carry on? Are you saying that in each and every case directions would be written and published?

**Mr. MacFarlane:** To be more precise, I mean directions with respect to specific cases.

**The Chairman:** I understand.

**Mr. MacFarlane:** If there are also directions of a more general nature with respect to prosecution policy, I would suggest the same apply to those as well. It is the to-and-fro between the DPP and the Attorney General, either with respect to cases or with respect to prosecution policy.

The second key element concerns the selection process. It is my view that it would be preferable to have a process not unlike the Bill C-2 approach as opposed to a simple appointment by Governor-in-Council or, as in Australia, by the Governor. It seems to me that some form of process that allows input from stakeholders is preferable.

The third key element relates to the term for a DPP, and on my review of the existing statutory models the most common number is seven years. That seems a reasonable number. It allows a director to ensure that the system is working well. It is not so short that the director is simply gone after a brief period of time.

However, it is important not to have the director around for too long. I do not think it is appropriate for anybody in public life to be around for too long. I make no comment with respect to anyone at this table.

It is my submission to you that seven years is appropriate. There is a basis for that internationally. Internationally, especially in Australia, there seems to be a trend to have a seven-year term that is potentially renewable. I think that is wrong in principle. I would urge the committee not to adopt that approach. It is wrong for this reason: As you approach year 5 and year 6, there may well be an unconscious tendency to curry favour with government. The line must be absolutely clear, that you know that in seven years you are gone.

The fourth key element is termination of a director, and there are a number of different models. The most common model in Australia is that it is an executive action on the basis of misbehaviour, bankruptcy, or other very specific elements set out in the legislation. The concept of for cause is well understood

Si un gouvernement donné choisit de se doter d'un régime de DPP fixé dans la loi, alors il lui faudra assurer sept éléments clés.

Le premier concerne la relation entre le directeur des poursuites pénales et le procureur général. Il est à mon sens nécessaire de veiller à ce que toutes les directives soient fournies par écrit, soient publiées et soient à la disposition du public.

**Le président :** Qu'est-ce qui doit être publié? Entendez-vous par là toute directive et interaction entre le DPP et le procureur général, ou bien cela pourrait-il être prévu au départ et tout simplement maintenu? Êtes-vous en train de dire que dans chaque cas, sans exception, des directives seraient rédigées et publiées?

**M. MacFarlane :** Pour être plus précis, je veux parler de directives relativement à certains cas particuliers.

**Le président :** Je comprends.

**M. MacFarlane :** S'il y a également des directives de nature plus générale relatives à la politique en matière de poursuites, je dirais que la même règle devrait s'appliquer à celles-là aussi. L'important ce sont les aller-retour entre le DPP et le procureur général, relativement à certaines affaires ou à la politique en matière de poursuites.

Le deuxième élément clé concerne le processus de sélection. Je suis d'avis qu'il serait préférable d'avoir un processus pas très différent de celui prévu dans le projet de loi C-2, par opposition à une simple nomination par gouverneur en conseil ou, comme c'est le cas en Australie, par le gouverneur. Il me semble qu'un mécanisme permettant la participation d'intéressés serait préférable.

Le troisième élément clé concerne le mandat du DPP, et mon examen des modèles statutaires existants a fait ressortir que la durée de mandat la plus courante est sept ans. Cela me paraît un chiffre raisonnable. Cela permet au directeur de veiller à ce que le système fonctionne bien. Le mandat n'est pas si court que le directeur disparaît tout simplement après un bref séjour.

Il est cependant important que le directeur ne reste pas en poste trop longtemps. Je ne pense pas qu'il soit jamais approprié qu'un titulaire de charge publique reste en place trop longtemps. Ce commentaire ne vise personne autour de cette table.

Je vous soumets qu'un mandat de sept ans serait approprié. Cela a été éprouvé au niveau international. En Australie, surtout, il semble que l'on tende vers des mandats de sept ans renouvelables. Je pense que ce serait une mauvaise chose, en principe. J'exhorterais le comité de ne pas adopter cette approche. Ce serait mauvais pour la raison que voici : au fur et à mesure que vous approchez de votre cinquième ou sixième année, vous aurez peut-être tendance, inconsciemment, à chercher à gagner la faveur du gouvernement. Il importe de tracer une ligne très claire et que vous sachiez que vous ne serez plus là au bout de sept ans.

Le quatrième élément clé est la question de la révocation d'un directeur, et il existe en la matière plusieurs modèles. Le modèle le plus courant en Australie est qu'il y ait une action exécutive pour cause d'inconduite, de faillite ou d'autres fautes bien précises énoncées dans la loi. Le concept du renvoi motivé dans la loi est



in Canada under the law. I would recommend that for cause be the basis for termination or potential termination. I note in Bill C-2 that that is to be supported by a resolution of the House of Commons. It seems to me that that is an appropriate additional safeguard to avoid any perception of political interference in individual cases. The termination provision in Bill C-2, I would suggest to you, is probably the best in the Commonwealth at the moment.

The fifth key element is the annual report. Overwhelmingly, the tendency internationally is to have the director prepare an annual report provided to the Attorney General, who lays it before Parliament. That is an appropriate mechanism. It permits the director of public prosecutions to have access to Parliament through the person to whom the prosecution function normally accounts, that is, the Attorney General. I would not suggest that the director have the report directly in Parliament. It seems to me that the traditional approach here is appropriate, bearing in mind that the Attorney General could not provide any change to that report. It is a report of the director. That is the proper routing for an annual report.

With respect to the question of the power of the director of public prosecutions, I note in the transcript of the proceedings of this committee that there has been a fair bit of discussion of initiate, conduct, and other language that has been used. I would like to comment on that. Initially, when I saw that Bill C-2 provided that the DPP would initiate prosecutions, I paused on that one because it was different from the traditional Canadian approach. Initially, I was troubled by it.

I started digging into some of the foundational provisions of the Criminal Code, section 2, and it seems to me that if one considers the definition of Attorney General in section 2, that is a where the answer is. There is no change in the law.

Section 2 of the proposed DPP act provides that prosecution means a prosecution under the jurisdiction of the Attorney General, so the Attorney General is immediately a part of the definitional linkage.

Section 2 of the Criminal Code outlines that "Attorney General" means the Attorney General of Canada with respect to proceedings commenced at the instance of the Government of Canada with respect to contravention of non-Criminal Code offences. The key words are "proceedings commenced at the instance of the Government of Canada." Bill C-2 provides in proposed section 3(3) of the proposed director of public prosecutions act that the DPP, under and on behalf of the Attorney General, initiates and conducts prosecutions on behalf of the Crown.

In essence, the issue is whether there is a practical difference, or a difference at all, between the phrase "commenced at the instance of the Government of Canada," as in the code or, "initiates prosecutions on behalf of the Crown." It does not seem to me that

bien compris au Canada. Je recommanderais qu'il faille motiver le renvoi ou le renvoi potentiel. Je constate que dans le projet de loi C-2 cela doit être appuyé par une résolution de la Chambre des communes. Il me semble que c'est là une mesure de protection supplémentaire appropriée, pour éviter toute perception d'ingérence politique dans des affaires individuelles. Je vous soumetts que la disposition de révocation contenue dans le projet de loi C-2 est sans doute la meilleure qui existe en ce moment dans tout le Commonwealth.

Le cinquième élément clé est le rapport annuel. La tendance très nettement majoritaire à l'échelle internationale est que le directeur prépare un rapport annuel pour le procureur général, qui dépose alors celui-ci devant le Parlement. Il s'agit là d'un mécanisme approprié. Cela permet au directeur des poursuites pénales d'avoir accès au Parlement par l'intermédiaire de la personne à laquelle rend normalement compte la fonction poursuite, c'est-à-dire le procureur général. Je ne dis pas que le directeur devrait pouvoir faire rapport directement au Parlement. Il me semble que l'approche traditionnelle est ici appropriée, sans oublier le fait que le procureur général ne pourrait aucunement modifier ce rapport. Cela demeurerait le rapport du directeur. C'est là le cheminement approprié pour le rapport annuel.

Quant à la question du pouvoir du directeur des poursuites pénales, je constate, à la lecture des procès-verbaux des réunions tenues par le comité, qu'il y a eu une discussion abondante au sujet de l'emploi des termes « initiate », « conduct » et autres, en anglais. J'aimerais réagir à cela. Au départ, lorsque j'ai vu que le projet de loi C-2 prévoit que le DPP engagerait, en anglais « initiate », des poursuites, j'ai été interloqué, car cela était différent de l'approche canadienne traditionnelle. Cela m'a au départ troublé.

J'ai commencé à fouiller dans certaines des dispositions de base du Code criminel, et notamment l'article 2, et il me semble que la définition du procureur général donnée à l'article 2 renferme la réponse. Il n'y a aucun changement à la loi.

L'article 2 de la Loi sur le directeur des poursuites pénales telle que proposée établit que « poursuite » signifie toute poursuite pénale qui relève de la compétence du procureur général, et c'est donc le procureur général qui assure le lien entre les deux textes de loi.

L'article 2 du Code criminel établit que c'est le « procureur général » qui engage les poursuites à la demande du gouvernement du Canada quant aux contraventions à une loi fédérale autre que le Code criminel. Les mots clés sont « poursuites engagées à la demande du gouvernement du Canada ». Le projet de loi C-2, au paragraphe 3(3) de la Loi sur le directeur des poursuites pénales, proposait que le DPP, sous l'autorité et pour le compte du procureur général, engage et mène les poursuites pour le compte de l'État.

La question, en gros, est de savoir s'il y a une différence pratique ou autre entre l'expression « des poursuites engagées à la demande du gouvernement du Canada », qui figure dans le Code, et « engager et mener les poursuites pour le compte de l'État ». Il

there is a difference. It is my submission to the committee that that piece in Bill C-2 does not change the law and that the practice would not change.

I have one recommendation to make to the committee for consideration with respect to possible amendments and possible additions to Bill C-2. One of the features of a DPP system is the interplay between the DPP and the Attorney General, and that is where it becomes touchy and sensitive. Anything going down, if I can call it that, from the Attorney General in way of direction must be in writing and published. There is also the need for more informal communications in the nature of information sharing so that both can discharge their respective responsibilities effectively.

Some provisions in Bill C-2 talk about consultation. I am proposing a broader and more formalized form of consultation, which is reflected in virtually all of the DPP statutes in Australia. Most of the states and the Commonwealth of Australia have essentially the same provision; there are slight changes in wording only. I will read one model to you, the Western Australian Director of Public Prosecutions Act, 1991. I have chosen this one only because it is the simplest language and appeals to me the most. Section 26, under the heading of consultation, states:

(1) The Director shall, if requested to do so by the Attorney General, consult with the Attorney General with respect to matters concerning the performance of the Director's functions.

(2) The Attorney General shall, if requested to do so by the Director, consult with the Director with respect to matters concerning the performance of the Director's functions.

Thus, both the DPP and the Attorney General have the ability to require the consultation of the other with respect to the functions of the Director of Public Prosecutions. That provision, with either exactly the same words or slight variations on the words, can be found in the following statutes: The Southern Australia statute, section 8; the Australia Capital Territory, section 19; New South Wales, section 25; the Northern Territory, section 27; and the Commonwealth Legislation, section 7.

That kind of consultation is necessary on a number of different levels. It ensures that the Attorney General has some understanding of what is going on and if he or she has the need for information a venue exists for the provision of information. It also provides the Attorney General with an opportunity to assess whether any kind of direction is necessary. Often when you speak with the other individual you find out information that causes you to realize that initially you had a misperception and that there is no need for direction now that you have all the information. I would encourage statutory consultation of the kind that I have described.

**The Chairman:** That does not include other forms of information sharing between the Attorney General and the DPP, does it?

ne semble pas, à mes yeux, y avoir de différence. C'est pourquoi je vous soumetts que le projet de loi C-2 ne modifie pas la loi et que la pratique ne changerait pas.

J'aimerais faire une recommandation au comité en matière d'amendements et d'ajouts possibles au projet de loi C-2. L'un des éléments d'un régime de DPP est l'interface entre le DPP et le procureur général, et c'est là que les choses deviennent sensibles et délicates. Toute directive ou autre donnée par le procureur général en aval, si je peux m'exprimer ainsi, doit se présenter sous forme écrite et être publiée. Il importe également qu'il y ait davantage de communications informelles et d'échanges d'information de telle sorte que ces deux intervenants puissent s'acquitter efficacement de leurs responsabilités respectives.

Certaines des dispositions du projet de loi C-2 font état de consultation. Je propose une forme de consultation plus large et plus formelle, comme ce qui se retrouve dans la quasi-totalité des textes de loi en matière de DPP en vigueur en Australie. La plupart des États et le Commonwealth de l'Australie renferment essentiellement la même disposition, avec seulement quelques légères différences terminologiques. Je vais vous en lire un modèle. Il s'agit de la Western Australian Director of Public Prosecutions Act, de 1991. J'ai choisi cette loi-ci parce qu'elle est celle qui renferme le libellé le plus simple et qui me plaît le plus. L'article 26, sous le titre « consultation », dit ceci :

(1) Le directeur, si la demande lui en est faite par le procureur général, consulte le procureur général relativement aux questions liées à l'exécution des fonctions du directeur.

(2) Le procureur général, si la demande lui en est faite par le directeur, consulte le directeur relativement aux questions liées à l'exécution des fonctions du directeur.

C'est ainsi qu'et le DPP et le procureur général peuvent exiger de consulter l'autre au sujet des fonctions du directeur des poursuites pénales. Cette disposition, reprise textuellement ou avec légères différences, se retrouve dans les textes de loi que voici : le Southern Australia statute, article 8; l'Australia Capital Territory, article 19; New South Wales, article 25; le Northern Territory, article 27; et la Commonwealth Legislation, article 7.

Ce genre de consultation est nécessaire à plusieurs niveaux. Elle veille à ce que le procureur général ait une certaine connaissance de ce qui se passe, et s'il lui faut des renseignements, il y a en place un mécanisme en vue de la fourniture de tels renseignements. Elle offre également au procureur général le moyen de vérifier si des directives de quelque ordre sont nécessaires. Souvent, si vous parlez à l'autre, vous découvrirez des choses qui vous feront vous rendre compte que votre impression initiale était fausse et qu'il n'y a plus lieu de donner de directives, maintenant que vous avez en mains tous les renseignements. Je recommanderais une consultation statutaire du genre que je viens de décrire.

**Le président :** Cela n'inclut pas l'échange d'autres genres d'informations entre le procureur général et le DPP, n'est-ce pas?



**Mr. MacFarlane:** No, it does not. It provides both with a formal opportunity to say, "I need to consult with you; I need to do it fairly soon; and I have a right to ask you to consult with me." It provides that statutory base for consultation and ensures that one or the other will not push the other away and refuse to consult.

**The Chairman:** In your recommendation for this broader form of consultation, would you also recommend that more information should be exchanged between the Attorney General and the DPP?

**Mr. MacFarlane:** No. My recommendation is confined to a consideration of the function of the director of public prosecutions.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. MacFarlane:** The words used in this particular model are "concerning the performance of the director's functions."

**The Chairman:** I would ask you about that because the Attorney General and the DPP, when necessary, will have to continue to share information. In your opinion, that shared information should be in writing and made public. Is there any other parameter?

**Mr. MacFarlane:** No, I am sorry if that impression was left. I did not intend that. I am speaking of directions from the Attorney General as opposed to information sharing. There is an important distinction between the two. If the Attorney General provides a direction either with respect to a specific case or with respect to the policy that the Attorney General wants to have in this area, that direction must be in writing and published.

**The Chairman:** Thank you for the clarification.

**Mr. MacFarlane:** The approach adopted in Bill C-2, which is consistent with the approach throughout Australia, is viable and reasonable. I am not suggesting any changes in that area.

In conclusion, the three basic models are all reasonable policy choices and any one of us could mount an argument in support of or against any one of them. First, the best fit is based on background history issues, controversies in any particular jurisdiction, and whether it will fit in well. Second, government, Parliament and the legislatures are in a strong position to assess which policy options are best for their respective jurisdictions.

**The Chairman:** Thank you for that informative presentation.

**Senator Baker:** Welcome, Mr. MacFarlane, to the committee. I note that you are sitting next to former Chief Justice Lamer, before whom you appeared many times going back to 1988 in *R. v. Lafrance* and *R. v. DeSousa*. I am sure you remember.

**Mr. MacFarlane:** Yes.

**M. MacFarlane :** Non. Cela offre aux deux la possibilité formelle de dire « Il me faut vous consulter; il me faut faire cela très bientôt, et j'ai le droit de vous demander de me consulter ». Cela assure la base statutaire de la consultation et fait en sorte que ni l'un ni l'autre ne puisse repousser l'autre et refuser de consulter.

**Le président :** Dans le cadre de cette consultation plus large, recommanderiez-vous également que davantage de renseignements soient échangés entre le procureur général et le DPP?

**M. MacFarlane :** Non. Ma recommandation se limite à la considération de la fonction du directeur des poursuites pénales.

**Le président :** Merci.

**M. MacFarlane :** Les mots clés dans ce modèle particulier sont « relativement à l'exécution des fonctions du directeur ».

**Le président :** J'aimerais vous interroger là-dessus, car le procureur général et le DPP devront, lorsqu'il y a lieu, continuer d'échanger des renseignements. À votre avis, ces renseignements devraient être fournis par écrit et être rendus publics. Y a-t-il d'autres paramètres?

**M. MacFarlane :** Non, veuillez m'excuser, si c'est là l'impression que je vous ai donnée, là n'était pas mon intention. Je veux parler de directives émanant du procureur général par opposition à l'échange de renseignements. Il y a une importante distinction entre les deux. Si le procureur général donne une directive relative à une affaire particulière ou à la politique que souhaite voir appliquer le procureur général en la matière, alors cette directive doit être donnée par écrit et publiée.

**Le président :** Merci de cet éclaircissement.

**M. MacFarlane :** L'approche suivie dans le projet de loi C-2, qui correspond à l'approche adoptée partout en Australie, est viable et raisonnable. Je ne propose aucun changement en la matière.

En conclusion, les trois modèles de base sont tous des choix de politique raisonnables et l'un quelconque d'entre nous pourrait présenter des arguments pour ou contre n'importe lequel des trois. Premièrement, le modèle le mieux ajusté sera fonction de l'histoire, des controverses survenues et de son insertion dans un tout. Deuxièmement, le gouvernement, le Parlement et les assemblées législatives sont très bien placés pour évaluer les options qui cadreraient le mieux dans leurs sphères de compétence respectives.

**Le président :** Merci de cet exposé instructif.

**Le sénateur Baker :** Bienvenue au comité, monsieur MacFarlane. Je constate que vous êtes assis à côté de l'ancien juge en chef Lamer, devant lequel vous avez maintes fois plaidé, remontant jusqu'en 1988 avec les affaires *R. c. Lafrance* et *R. c. DeSousa*. Je suis certain que vous vous en souvenez.

**M. MacFarlane :** Oui.

**Senator Baker:** The former Chief Justice, even when you were not in attendance, referenced you and your publications in *R. v. M.* Even when you are not with him the former Chief Justice gives you a great deal of credit, as he did here this morning. He called you as a witness in Newfoundland, and you appeared. He gave you considerable attention in his report, beginning at page 134 where he outlines the role of the Crown. He referenced your paper and your appearance before him and the evidence that you gave.

In that context, when you first saw the word “initiate” in respect of the prosecutorial actions of the proposed DPP, you were surprised but you checked further and discovered that section 2 of the Criminal Code gave the Attorney General of Canada the right to “commence proceedings.” You concluded that “commence” has the same meaning as “initiate.” Did you carry out what former Chief Justice Lamer would have done — an examination — in forming that opinion as to the meaning of “commence” vis-a-vis “initiate?” To the ordinary person, “initiate” means to “actively participate in the initiation of something.” To commence a prosecution is merely to take it after the charge has been laid. To initiate, it appears to me, according to I imagine Oxford’s seventh edition, would have a contrary meaning.

**Mr. MacFarlane:** Against the backdrop that you just described, certainly when I saw the word “initiate,” I paused. It seemed to me it was inconsistent with past history.

When I looked at section 2, I realized the same concept of initiating or commencing was buried there. However, almost no one reads section 2 of the code. This honourable committee certainly does, but the average lawyer and the average person do not generally read section 2. However, once you take that section into account, it seems that Bill C-2 and the current law are the same. I did not see any reasonable distinction between the two. That certainly gave me room for comfort.

Although, having said that, because section 2 is buried in the Criminal Code and because initiating is right up front in proposed section 3 of the proposed DPP act, it will have to be made clear to everyone that section 2 is there and that there has been no change in the law. One concept is buried and one is right up front.

**Senator Baker:** Are you telling the committee that you have conducted what you suspect the Chief Justice would have done in his interpretation of words in law, that you considered its ordinary meaning and its meaning within the context of its use in the Criminal Code and you came to the conclusion that the Crown can initiate a prosecution under the Criminal Code?

**Mr. MacFarlane:** The provisions of the Code talk in terms of proceedings commenced at the insistence of the Government of Canada.

**Le sénateur Baker :** L’ancien juge en chef, même lorsque vous n’étiez pas présent, a parlé de vous et de vos publications relativement à l’affaire *R. c. M.* Même lorsque vous n’êtes pas à ses côtés, le juge en chef vante vos louanges, comme il l’a fait ici ce matin. Il vous a convoqué comme témoin à Terre-Neuve, et vous avez témoigné. Il a beaucoup fait état de vous dans son rapport, à commencer à la page 134, où il décrit le rôle de la Couronne. Il fait état de votre article ainsi que de votre comparution devant lui et du témoignage que vous avez donné.

Dans ce contexte, lorsque vous avez, pour la première fois, vu employer le mot « initiate », dans la version anglaise, relativement au travail de poursuite du DPP proposé, vous avez été surpris, mais vous avez poussé plus loin vos vérifications et constaté que l’article 2 du Code criminel autorise le procureur général du Canada à « engager des poursuites », « commence proceedings » en anglais. Vous en avez conclu que le mot « commence » a le même sens que le mot « initiate ». Avez-vous entrepris ce qu’aurait fait l’ancien juge en chef Lamer — un examen — pour en arriver à une opinion quant au sens de « commence » par opposition à « initiate »? Pour Monsieur ou Madame Tout-le-Monde, le verbe « initiate » signifie « participer activement au lancement de quelque chose ». Engager une poursuite signifie simplement la mener une fois l’accusation portée. Il me semble que, d’après la septième édition du dictionnaire Oxford, le terme « initiate » aurait un autre sens.

**M. MacFarlane :** Avec en arrière-plan ce que vous venez à l’instant de décrire, il est certain que lorsque j’ai vu le mot « initiate », j’ai marqué un temps d’arrêt. Il me semblait que cela tranchait sur la pratique passée.

Lorsque j’ai regardé l’article 2, j’ai réalisé que la même notion d’engager ou intenter y est enterrée. Cependant, presque personne ne lit l’article 2 du Code. Les honorables membres de votre comité le font certainement, mais le juriste moyen et la personne ordinaire ne lisent généralement pas l’article 2. Cependant, une fois que l’on prend celui-ci en compte, il apparaît que le projet de loi C-2 et la loi actuelle sont identiques. Je n’ai pas discerné de différences notables entre les deux. Cela m’a certainement rassuré.

Toutefois, cela dit, vu que l’article 2 est enfoui dans le Code criminel et que la notion d’engager est bien en évidence au projet d’article 3 de la Loi sur le DPP proposée, il faudra rappeler à tout le monde l’existence de l’article 2 et y préciser qu’il n’y a pas de changement en droit. Dans le premier cas la notion est enterrée et dans le deuxième elle est en évidence.

**Le sénateur Baker :** Dites-vous au comité que vous avez fait ce que vous soupçonnez que le juge en chef aurait fait dans son interprétation d’un texte de loi, c’est-à-dire que vous avez examiné le sens ordinaire du mot et son sens dans le contexte du Code criminel et que vous êtes parvenu à la conclusion que le ministère public peut engager une poursuite sous le régime du Code criminel?

**M. MacFarlane :** Les dispositions du Code visent les procédures intentées à la demande du gouvernement du Canada.



**Senator Baker:** You have read the clauses of the bill dealing with the DPP, and I am sure you have read the provisions referenced in this committee many times, and which the Chief Justice passed judgment on a few moments ago relating to the Elections Act, in which the DPP is the person who decides whether or not charges will be laid. To you, does that appear to be the same as or comparable to commencing a proceeding under section 2 of the Criminal Code?

**Mr. MacFarlane:** Could you draw my attention to the provision to which you are referring?

**Senator Baker:** I draw your attention to page 112 of the bill, halfway down the page, proposed subsection 511(1) of the Canada Elections Act, which states:

If the Commissioner believes on reasonable grounds that an offence under this Act has been committed, the Commissioner may refer the matter to the Director of Public Prosecutions who shall decide whether to initiate a prosecution.

The offence referred to could be a hybrid offence that could be prosecuted by way of indictment or summarily, both carrying penal consequences if conviction takes place. Proposed subsection 511(2) goes on to say:

If the Director decides to initiate a prosecution, the Director shall request the Commissioner to cause an information in writing and under oath or solemn declaration to be laid...

In other words, it is the director of public prosecutions and his or her office and prosecutors who, under the law of Parliament, are responsible. The Commissioner of Canada Elections cannot do it anymore. Presently, the commissioner lays the charge. However, under this new bill, that is the responsibility of the director of public prosecutions.

Where does it go to commence the prosecution? I use the phrase "commence the prosecution" when it goes to court. It then goes to the office of the director of public prosecutions. What do you think of that?

Further down the page, proposed subsection 512(1) states:

No prosecution for an offence under this Act may be instituted by a person other than the Director of Public Prosecutions...

**Mr. MacFarlane:** I will make a couple of observations. With respect to subsection 511(1), there is a clear parallel there. The matter does not go to the DPP unless the commissioner has reasonable grounds. There is an initial step that must take place. In essence, the commissioner has a chokehold on the situation. If the commissioner has reasonable grounds, then and only then does it go to the director for consideration of the evidence in a quasi-judicial manner. An expectation of the director of public prosecutions will be to discharge a quasi-judicial role.

**Le sénateur Baker :** Vous avez lu les articles du projet de loi relatifs au DPP et je suis sûr que vous avez lu les dispositions dont il a été question bien des fois ici et sur lesquelles le juge en chef vient de prononcer un jugement il y a quelques instants, soit celles de la Loi électorale qui stipulent que le DPP est la personne qui décide si des accusations seront portées ou non. À vos yeux, cela est-il similaire ou comparable à la décision d'intenter une poursuite en vertu de l'article 2 du Code criminel?

**M. MacFarlane :** Pourriez-vous m'indiquer de quelle disposition vous parlez?

**Le sénateur Baker :** J'attire votre attention sur la page 112 du projet de loi, vers le milieu de la page, le projet de paragraphe 511(1) de la Loi électorale du Canada, qui dispose :

S'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la présente loi a été commise, le commissaire renvoie l'affaire au directeur des poursuites pénales qui décide s'il y a lieu d'engager des poursuites visant à la sanctionner.

L'infraction visée pourrait être de nature hybride, c'est-à-dire faire l'objet d'une poursuite par mise en accusation ou par procédure sommaire, les deux comportant des conséquences pénales en cas de condamnation. Le projet de paragraphe 511(2) poursuit :

S'il y a lieu d'engager des poursuites, le directeur des poursuites pénales demande au commissaire de faire déposer une dénonciation par écrit et sous serment [...]

Autrement dit, c'est le directeur des poursuites pénales et son bureau et ses procureurs qui, en droit, assument la responsabilité. Le commissaire aux élections ne peut plus le faire. À l'heure actuelle, c'est le commissaire qui porte l'accusation. Cependant, sous le régime de la nouvelle loi, cela devient la responsabilité du directeur des poursuites pénales.

À partir de quel moment les poursuites sont-elles intentées? Pour moi, une poursuite est intentée lorsque l'affaire va devant un tribunal. Elle va ensuite au bureau du directeur des poursuites pénales. Que pensez-vous de cela?

Plus bas sur la page, le projet de paragraphe 512(1) stipule :

L'autorisation écrite du directeur des poursuites pénales doit être préalablement obtenue avant que soient engagées les poursuites [...]

**M. MacFarlane :** Je formulerai plusieurs observations. En ce qui concerne le paragraphe 511(1), il y a là un parallèle clair. L'affaire n'est pas portée devant le DPP à moins que le commissaire n'ait des motifs raisonnables. Il existe donc une étape initiale à franchir. En substance, le commissaire tient en main un verrou. Si le commissaire a des motifs raisonnables, alors, et seulement alors, s'adresse-t-il au directeur pour qu'il examine la preuve d'une manière quasi judiciaire. On attend du directeur des poursuites pénales qu'il joue un rôle quasi judiciaire.

Proposed subsection 512(1), states:

No prosecution for an offence under this Act may be instituted by a person other than the Director of Public Prosecutions...

There are a number of parallels in criminal law at the moment where the Attorney General or the Deputy Attorney General must consent in writing before a prosecution can be commenced. That is not new.

**Senator Baker:** Yes, but they are clearly defined in law. They are not just any old prosecutions. There is a reason for those federal laws.

**Mr. MacFarlane:** This defines a class or a group of offences. In that sense, it is not directed to a specific offence but to a class or a group.

**Senator Baker:** Yes. The word "institute" is clearly defined in this particular instance under one of these acts. The evidence you gave before the Chief Justice regarding the role of the Crown appeared to stress the importance of the Crown in all prosecution matters that they be of a particular culture or attitude. The Chief Justice used the word "culture" as meaning interchangeable with an attitude, as outlined in his report.

However, the Chief Justice is saying a strong second look should be required, as he has adjudicated in some of his judgments. In the recommendations on the DPP in Newfoundland, he further suggested that the Crown prosecutor make a decision on a stay immediately if reasonable and probable grounds are not present. He then recommended further that an acquittal may result from the entry of no evidence if the Crown finds that it is dangerous to prosecute. That vital second look is there.

How can one have a second look if the first look was the look that led to the charge's being laid when reasonable grounds were formed to lay the charge, and it was ordered under the law for the commissioner to lay the charge?

**Mr. Lamer:** I would like to answer part of that, although I am not precluding senators from hearing this wise man's answer.

I said you must consider the context. The practice I faced in Newfoundland is that the police do not go to the Crown before laying the charge. They do not go to the Crown unless they need some advice —

**Senator Baker:** Specific advice.

**Mr. Lamer:** — as to whether it should be fraud or theft by a trick as compared to fraud. Should it be first or second degree murder? They may go and see the Crown, but they do not have to. They rarely did.

We spent time in Newfoundland together. There is a culture there in which you get very friendly very quickly.

**Senator Baker:** That is right.

**Mr. Lamer:** The second look I was referring to in the report was in the context of a charge laid by a member of the Royal Newfoundland Constabulary of 15 years ago, which had very

Le paragraphe 512(1) dit :

L'autorisation écrite du directeur des poursuites pénales doit être préalablement obtenue [...]

Il existe actuellement plusieurs parallèles en droit pénal exigeant que le procureur général ou le procureur général adjoint donnent leur consentement écrit à l'ouverture d'une poursuite. Ce n'est pas nouveau.

**Le sénateur Baker :** Oui, mais ces cas sont clairement définis dans les lois. Il ne s'agit pas de n'importe quelle poursuite. Ces lois fédérales ont une raison d'être.

**M. MacFarlane :** Cela définit une catégorie ou une classe d'infraction. En ce sens, cela ne vise pas une infraction précise, mais une catégorie ou un groupe.

**Le sénateur Baker :** Oui. Le mot « engager » est clairement défini, en l'occurrence, aux termes de l'une de ces lois. L'argumentation que vous avez défendue devant le juge en chef concernant le rôle du ministère public mettait l'accent sur la présence d'une culture ou attitude particulière à tous les stades d'une poursuite. Le juge en chef a utilisé le mot « culture » comme synonyme d'« attitude », comme on le voit dans son rapport.

Cependant, le juge en chef disait qu'il faut un deuxième examen serré, ainsi qu'il le préconisait déjà dans certains de ses jugements. Dans ses recommandations sur le DPP de Terre-Neuve, il a prôné que le procureur prenne une décision de non-lieu immédiatement si des motifs raisonnables et probants n'existent pas. Il a estimé ensuite qu'un acquittement résulterait de la non-production de preuve si le ministère public juge trop dangereux de poursuivre. Ce deuxième examen vital existe dans ce cas-ci.

Mais comment peut-on avoir un deuxième examen si le premier examen est celui qui a donné lieu à la mise en accusation en présence de motifs raisonnables et que le commissaire n'a alors d'autre choix que de porter l'accusation?

**M. Lamer :** J'aimerais répondre, sans empêcher les sénateurs d'écouter la réponse de cet homme sage.

Je pense qu'il faut considérer le contexte. La pratique que j'ai rencontrée à Terre-Neuve est que la police ne consulte pas le ministère public avant de porter l'accusation. Elle ne le fait que si elle a besoin d'un conseil...

**Le sénateur Baker :** D'un conseil précis.

**M. Lamer :** ... par exemple pour déterminer si l'accusation sera celle de fraude ou de vol avec escroquerie, par opposition à la fraude. L'accusation doit-elle être de meurtre au premier ou au second degré? La police peut consulter le ministère public, mais n'y est pas tenue. Elle le faisait rarement.

Nous avons passé tous deux du temps à Terre-Neuve. Il y a là une mentalité telle que l'on devient bons amis très rapidement.

**Le sénateur Baker :** C'est juste.

**M. Lamer :** Le second regard dont je parlais dans le rapport s'inscrivait dans le contexte d'une accusation portée par un membre de la Force constabulaire royale de Terre-Neuve il y a



little training in those days. Most of the RNC were fishermen who had lost their jobs when the federal government cut down on the cod. They were trained for a few weeks; they were pulled from patrol cars to investigate major crimes. In his testimony, the lead investigator started off by saying that he shuddered at the thought of how he approached this murder, in which he was asked to lead the investigation. He was the lead investigator, but he had never investigated anything. He had been to the Friday-night brawl. The second look I was referring to was in that context.

However, given the fact that we are facing more wrongful convictions, and given the fact that the rationale for the Crown to proceed has traditionally been the likelihood of a conviction — including an unsafe conviction — I was of the view that there should be a second look before you proceed, because of what I have just said.

**Senator Baker:** I understand that, Chief Justice. I was not just quoting you from your report; you have said this before.

**Mr. Lamer:** Oh, yes.

**Senator Baker:** In general terms, in many judgments, other members of the —

**Mr. Lamer:** I am consistent.

**Senator Baker:** Yes, you certainly are. We can give you the cases in which you have been consistent, and other justices have been consistent.

What the Chief Justice devised in the Newfoundland report, I would suggest, should be the instructions to all Crown counsels — that they have a good second look when they assume a prosecution and decide whether they will go ahead with it.

I still come back to my question. If you are an employee of the DPP, how can you have a good second look on whether to proceed when you were the one who made the decision in the first place? I understand, Mr. MacFarlane, what you say when you say reasonable and probable grounds were formed by the commissioner.

**Mr. MacFarlane:** Yes.

**Senator Baker:** But the DPP, in making the decision to lay the charge — the only person who can lay it — would also have formed reasonable and probable grounds that an offence has been committed, would you not say? Then if we follow the logic on to its conclusion, when they assume that prosecution, they are supposed to have a second look at something that they had already reached a conclusion about in the first place.

That is my only point. I do not know if you want to comment on that. If not, I will rush on.

**Mr. MacFarlane:** I think that the answer lies in the practice throughout Canada, which has been in place for quite a while. I will confine my comments to my experience in the federal world

15 ans, dont les agents n'avaient alors que très peu de formation. La plupart étaient des pêcheurs qui avaient perdu leur travail lorsque le gouvernement fédéral a fermé la pêche à la morue. Ils suivaient quelques semaines de formation et ensuite on allait les chercher dans leur voiture de patrouille pour faire enquête sur des crimes majeurs. Dans ce témoignage, l'enquêteur en chef a commencé par dire qu'il frémissait en pensant à la manière dont il abordé ce meurtre, pour lequel on lui a demandé de diriger l'enquête. Il était l'enquêteur en chef, mais il n'avait jamais enquêté sur rien. On l'avait dépêché à cette bagarre du vendredi soir. C'est dans ce contexte que je parlais d'un second regard.

Cependant, étant donné que l'on voit se multiplier les erreurs judiciaires, et étant donné que le critère pour intenter une poursuite était la probabilité d'une condamnation — y compris d'une condamnation injustifiée, j'ai estimé qu'il fallait un deuxième regard avant de poursuivre, pour la raison que je viens d'énoncer.

**Le sénateur Baker :** Je comprends cela, monsieur le juge. Je ne faisais pas que citer votre rapport, vous aviez déjà formulé cette opinion.

**M. Lamer :** Oh, oui.

**Le sénateur Baker :** De façon générale, dans de nombreux jugements, d'autres membres de...

**M. Lamer :** Je suis cohérent.

**Le sénateur Baker :** Oui, vous l'êtes certainement. Nous pouvons rappeler tous les jugements dans lesquels vous avez été cohérent et d'autres juges l'ont été aussi.

Ce que le juge en chef a préconisé dans le rapport de Terre-Neuve, si je résume, c'est qu'il faudrait donner instruction à tous les procureurs de procéder à un second examen serré lorsqu'ils prennent en charge une poursuite avant de décider de continuer à la mener.

J'en reviens donc à ma question. Si vous êtes un employé du DPP, comment pouvez-vous avoir un bon second regard sur l'opportunité de poursuivre, alors que c'est vous qui avez pris la décision de poursuivre en premier lieu? Je comprends ce que vous voulez dire, monsieur MacFarlane, lorsque vous dites que le commissaire doit au départ avoir des motifs raisonnables.

**M. MacFarlane :** Oui.

**Le sénateur Baker :** Mais le DPP, lorsqu'il décide d'introduire une poursuite — et il est le seul à pouvoir le faire — doit aussi avoir des motifs raisonnables de penser qu'une infraction a été commise, ne pensez-vous pas? Ainsi, si l'on pousse la logique jusqu'à son terme, lorsqu'il prend en charge la poursuite, il est censé jeter un deuxième regard sur une affaire sur laquelle il a déjà tiré une conclusion en premier lieu.

C'est ma seule interrogation. Je ne sais pas si vous souhaitez faire un commentaire là-dessus. Sinon, je vais passer à autre chose.

**M. MacFarlane :** Je pense que la réponse réside dans la pratique répandue partout au Canada, et de longue date. Je vais limiter mon propos à mon expérience dans la sphère fédérale

and in Manitoba. There are many looks that take place, and at various stages. I will speak generally about prosecution as opposed to Canada Elections Act offences specifically.

The police, if they have reasonable grounds, will lay an information. Sometimes they will seek the advice of Crown counsel; sometimes they will not. It depends on how complex the case is. If the case is a potential multi-month conspiracy case, invariably they will approach Crown counsel before the laying of charges to make sure that there is a case, but they are not required to do that.

Once the charges are laid, the responsibility for the charges shifts over to Crown counsel. At that stage, Crown counsel is expected to do an assessment of the evidence and could well disagree with the police. That does happen from time to time, and it is a bit unseemly because the public is trying to figure out what is going on here; the police lay the charge and the Crown is staying it at the first appearance.

However, there is an expectation of an assessment early in the proceedings to see if there appears to be a reasonable prospect of conviction. That is the federal test; some provinces have the reasonable likelihood of conviction, and British Columbia has a substantial likelihood of conviction as their test. If those tests are met, the case continues.

However, at many stages after that, there is a reassessment for a second, third or fourth look. For instance, there will be an assessment at the time of bail. There will be an assessment at the time it is set down for preliminary inquiry, if that is to take place; and when the trial counsel assumes conduct of the case, there will be yet another assessment.

Throughout that full spectrum of the case working its way through the courts, it is an expectation that the Crown counsel will continue to make sure there is a case fit for prosecution. There is an application of that test at many stages.

In Manitoba, we have many situations where the proceedings are stayed in advance of the trial because, at a late stage, there is a conclusion that the case has simply fallen apart. Therefore, the charges will be stayed before the trial even starts. That is a clear expectation of all Crown attorneys across Canada, that there will be that ongoing assessment of the strength of the case.

With respect to the acquittal point, I would make this observation, because Commissioner Lamer in his report does talk about acquittals. That is a very live issue right now in Canada in terms of when an acquittal should be entered on the basis of an offer of no evidence, and when a stay should be entered.

I do not want to take the committee off course. I just wanted to note that, because it is presently before Commissioner LeSage, former Chief Justice of the Ontario Superior Court of Justice, in the Driskell public inquiry. He will be providing advice to Canada and Manitoba on that interrelationship between stays and acquittals.

et au Manitoba. De nombreux regards sont portés, à différentes étapes. Je parle des poursuites en général, par opposition à celles touchant les infractions à la Loi électorale plus particulièrement.

La police, si elle a des motifs raisonnables, dépose une dénonciation. Parfois, elle demande l'avis du ministère public, parfois non. Cela dépend de la complexité de l'affaire. S'il s'agit d'une affaire de conspiration pouvant durer plusieurs mois, invariablement elle va consulter le ministère public avant de porter l'accusation pour s'assurer que le dossier est solide, mais elle n'y est pas tenue.

Une fois l'accusation portée, la responsabilité de la poursuite passe au ministère public. À ce stade, ce dernier est censé évaluer les preuves et pourrait bien être d'un avis différent de celui de la police. Cela arrive de temps à autre et c'est toujours un peu mal vu parce que le public ne comprend plus ce qui se passe : la police porte une accusation et le ministère public la retire à la première comparution.

Cependant, une évaluation est censée être faite tôt dans la procédure pour voir s'il existe une perspective raisonnable de condamnation. C'est là le critère fédéral; certaines provinces ont pour critère la probabilité raisonnable d'une condamnation et en Colombie-Britannique c'est une probabilité substantielle de condamnation. Si ces critères sont remplis, l'affaire se poursuit.

Cependant, à de nombreuses étapes ultérieures, il y a un deuxième, troisième ou quatrième regard. Par exemple, il y aura une évaluation au moment de l'enquête sur le cautionnement. Il y aura une évaluation au moment de l'enquête préliminaire, s'il va y en avoir une, puis, lorsque le procureur plaçant prend en main le dossier, il y aura une autre évaluation encore.

À toutes les étapes de la procédure, on s'attend à ce que le ministère public continue de vérifier qu'il y a des preuves suffisantes pour poursuivre. Ce critère est appliqué à de nombreuses étapes.

Au Manitoba, nous voyons beaucoup de cas où la procédure est arrêtée avant le procès parce qu'on se rend compte, tardivement, que le dossier ne tient pas debout. Ainsi, l'accusation est retirée avant même le début du procès. On attend clairement de tous les procureurs du ministère public à travers le Canada qu'ils effectuent cette évaluation continue de la validité du dossier.

En ce qui concerne l'acquiescement, je formule cette observation car le commissaire Lamer dans son rapport parle de l'acquiescement. Un vif débat se déroule en ce moment même au Canada sur la question de savoir quand un acquiescement devrait être prononcé sur la base d'une absence de preuve et quand un arrêt de la poursuite doit être décidé.

Je ne veux pas détourner le comité du sujet. Je voulais simplement signaler cela, car ce point est actuellement en délibéré devant le commissaire LeSage, l'ancien juge en chef de la Cour supérieure de justice de l'Ontario, dans l'enquête publique Driskell. Il fournira un avis au Canada et au Manitoba sur cette interrelation entre non-lieu et acquiescement.



**Senator Baker:** I would suggest they read Chief Justice Lamer's report, because he directs that it is possible, even after a directed verdict has been refused, to stop the prosecution at that point.

**Mr. MacFarlane:** Just to finish that, so the record is clear, there was a panel discussion of seven people on the stay issue at the Driskell inquiry and Chief Justice Lamer's recommendations were squarely before that panel.

**Senator Baker:** Mr. MacFarlane, what do you think about the 10-year period given under this bill? Chief Justice Lamer has passed his opinion on it. I do not think he gave us a definitive answer, but by the look on his face, we knew what he thought about it.

The 10-year period is the longest period I know of. I have been a member of Parliament for 30 years and I do not know of any act of Parliament that gives you 10 years in which to lay a summary conviction charge, which has penal consequences at the end of it, under any circumstances. What do you think of that?

**Mr. MacFarlane:** Again, could you draw my attention to the specific provision in the bill? I heard the earlier testimony, but I have not had occasion to consider the provision.

**Senator Baker:** There are several examples here, but I will give you the first one that comes in this bill. It is at the bottom of page 32. That exact wording of proposed section 65 is transplanted, subsumed in another proposed section and just certain words are changed.

**Mr. MacFarlane:** Thank you.

**Senator Baker:** It is comparable, Mr. Chairman, to bumping into someone getting off the bus 10 years ago and someone saying later that you are guilty of common assault, but you cannot remember what took place at that time? Or if this passes, they could go back to my elections back in 1999 and 1998 and lay a charge against me. I do not know what happened in those elections back 10 years ago.

**The Chairman:** You just won, that is all.

**Senator Baker:** That is the context in which I ask you — in terms of a summary conviction offence.

**Mr. MacFarlane:** Let us assume that proposed section 65 applies to summary conviction proceedings. I accept your premise in that respect. It does strike me as being unusual.

**Senator Baker:** That is the answer that the Chief Justice gave.

**Mr. MacFarlane:** I have not seen such a lengthy summary conviction limitation period before, so it strikes me as being unusual. I do not know what the policy rationale is, and it would be helpful to me to find that out. I was not involved. At first blush, it seems unusual.

**Le sénateur Baker :** Je lui recommande de lire le rapport du juge en chef Lamer car il indique qu'il est possible, même après un verdict dirigé, d'arrêter la poursuite à ce stade.

**M. MacFarlane :** Pour terminer là-dessus, et afin que les choses soient claires, il y a eu une discussion dans un panel de sept personnes sur la suspension de poursuite lors de l'enquête Driskell et les recommandations du juge en chef Lamer y ont été directement examinées.

**Le sénateur Baker :** Monsieur MacFarlane, que pensez-vous du délai de dix ans prévu dans ce projet de loi? Le juge en chef Lamer a fait part de son opinion. Je ne crois pas qu'il ait donné de réponse catégorique, mais en juger par l'expression de son visage, nous pouvions voir ce qu'il en pense.

Le délai de dix ans est le plus long que je connaisse. Je suis parlementaire depuis 30 ans et je ne connais aucune autre loi du Parlement qui laisse dix années pour porter une accusation sommaire ayant des conséquences pénales, quelles que soient les circonstances. Que pensez-vous de cela?

**M. MacFarlane :** Pourriez-vous là encore m'indiquer la disposition précise du projet de loi? J'ai connaissance du témoignage antérieur mais je n'ai pas eu l'occasion d'examiner la disposition.

**Le sénateur Baker :** Il y en a plusieurs exemples ici, mais je vais vous indiquer la première occurrence dans ce projet de loi. C'est au bas de la page 32. Le libellé exact du projet d'article 65 est transposé, repris dans autre article ultérieur, avec seulement quelques mots différents.

**M. MacFarlane :** Merci.

**Le sénateur Baker :** Monsieur le président, c'est comme si vous bousculiez quelqu'un en descendant de l'autobus et dix ans après on vient vous dire que vous avez commis des voies de fait alors que vous n'avez plus aucun souvenir de l'incident. Ou encore, si cela est adopté, il pourrait remonter à mes élections de 1999 et 1998 et porter une accusation contre moi. Je ne me souviens pas de ce qui s'est passé lors de ces élections il y a dix ans.

**Le président :** Vous savez que vous avez gagné, c'est tout.

**Le sénateur Baker :** C'est dans ce contexte que je vous demande — du point de vue d'une infraction punissable par voie sommaire.

**M. MacFarlane :** Admettons que l'article 65 s'applique à une procédure sommaire. J'accepte votre prémisse à ce sujet. Cela m'apparaît comme inhabituel.

**Le sénateur Baker :** C'est la réponse que le juge en chef a donné.

**M. MacFarlane :** Je n'ai encore jamais vu de période de prescription aussi longue pour une condamnation sommaire et cela me frappe donc comme inhabituel. Je ne sais pas quel raisonnement sous-tend cela et il me serait utile de le connaître. Je n'ai pas été consulté. À première vue, cela paraît inhabituel.

**Senator Baker:** Surely, though, a policy decision would not change your opinion at first blush on this particular item. Do you not agree that, regardless of the policy decision, to lay a summary conviction offence charge after 10 years would seem to defy logic?

**Mr. MacFarlane:** I would be more comfortable saying that it seems at first blush to be unusual, but to take it further, I think I would need to know the original rationale.

**Senator Baker:** One further question. The Chief Justice said there was nothing wrong with the next section that I will quote to you. I should not say that I am not convinced, because I have never disagreed with the Chief Justice. However, I find it strange that a communication between the Attorney General and the director of public prosecutions can be made concerning a particular case that is not disclosed during a prosecution. We do not know what that communication is. We can only guess, as the Chief Justice said, what that communication could be.

It may be that you have an informant whose name should not be disclosed. We all know that when freedom and innocence are at stake, no one is protected under those circumstances. The Chief Justice was using that as an example, which he drew out of the air, which I understand. However, I still cannot understand how communications that deal directly with a case under prosecution can be withheld from the defence until, as Senator Nolin was pointing out a moment ago, the completion of the prosecution and until the Chief Justice has ruled on when a prosecution is complete, after all the appeal processes are finished.

Could you direct yourself to that question, how communications can be withheld way down the road concerning a prosecution?

**The Chairman:** It is page 108.

**Senator Day:** Is that the section that the Canadian Bar Association has opined on?

**Senator Baker:** Mr. Chairman, as you are aware, it is not just the disclosure of something that deals with a prosecution that is at stake, but it is the disclosure of something that may affect a prosecution that is at stake. It is not just things that directly affect the case that is being presented by the Crown that must be disclosed; anything that could possibly affect the case must be disclosed, whether the Crown is using it or not.

**Mr. MacFarlane:** I am looking in particular at page 108, proposed subsections 11(1) and (2). There are fairly broad circumstances under which the provision could be triggered. That is to say, it could involve a decision to stay proceedings or in some other fashion affect the course of the case, so it is broad in that respect.

My initial thought is that the circumstances that might be of concern to the director or the Attorney General could equally cover a whole range of circumstances, one of which could potentially involve a police informant or a threat to an individual. There could be a wide range of circumstances that would cause

**Le sénateur Baker :** Quel que soit le raisonnement politique, cela ne changerait pas votre opinion de prime abord sur cette disposition. Ne convenez-vous pas que, quel que soit le raisonnement politique, ouvrir une procédure sommaire après dix ans semble défier la logique?

**M. MacFarlane :** Je préfère dire qu'à première vue cela semble inhabituel, mais pour en dire plus, il faudrait que je connaisse le raisonnement initial.

**Le sénateur Baker :** Une autre question encore. Le juge en chef n'a rien trouvé à redire à la prochaine disposition que je vais vous citer. Je ne devrais pas dire que je ne suis pas convaincu, car je n'ai jamais été en désaccord avec le juge en chef. Cependant, je trouve étrange qu'une communication entre le procureur général et le directeur des poursuites pénales puisse avoir lieu concernant une affaire donnée sans être divulguée au cours de la procédure. Nous ne savons donc pas en quoi consiste cette communication. Nous ne pouvons que chercher à deviner, comme le juge en chef l'a dit, en quoi consiste la directive.

Il se peut que vous ayez un informateur dont le nom ne doit pas être divulgué. Nous savons tous que lorsque la liberté et l'innocence sont en jeu, nul n'est protégé dans ces conditions. Le juge en chef a utilisé cela comme un exemple qui lui est venu, et je le comprends. Cependant, je ne comprends toujours pas comment ou pourrait cacher à la défense des communications portant directement sur une poursuite jusqu'au terme de la poursuite, une fois tous les recours en appel épuisés.

Pourriez-vous traiter de cette question, soit la non-communication de directives jusqu'au terme d'une poursuite?

**Le président :** C'est à la page 108.

**Le sénateur Day :** Est-ce là l'article sur lequel l'Association du Barreau canadien a formulé une opinion?

**Le sénateur Baker :** Monsieur le président, comme vous le savez, ce qui est en jeu ce n'est pas seulement la publication d'une directive en rapport avec une poursuite, mais d'une directive pouvant déterminer le résultat d'une poursuite. L'obligation de divulgation ne concerne pas seulement ce qui peut influencer une affaire, mais tout ce qui est en rapport avec une affaire, que le ministère public l'utilise ou non.

**M. MacFarlane :** Je regarde les projets de paragraphe 11(1) et (2) de la page 108. Les circonstances dans lesquelles cette disposition peut être déclenchée sont relativement larges. Autrement dit, il pourrait s'agir d'une décision de suspendre une procédure ou pouvant déterminer de quelque autre façon le déroulement de la poursuite, et c'est donc très ouvert sur ce plan.

Ma réaction initiale est que les circonstances qui pourraient préoccuper le directeur ou le procureur général pourraient également couvrir toute une série de circonstances, dont l'une pourrait être l'existence d'un informateur de la police ou d'une menace planant sur une personne. Toute une série de



the director or the Attorney General to say, "We cannot put this out yet publicly. We do not want to imperil the life of someone, so it will have to be delayed."

However, the proposed section does cap it at a certain point. It is not unlike sealing a search warrant, which is presently available in our criminal laws.

**Senator Baker:** You examine *R. v. Garofoli* and you say the conclusion is that you cannot withhold information in the sealed warrant; it is opened. The judge has a look at it to ensure that the blackening out is actually privileged information, but it has to be disclosed. So it is a poor example.

**Mr. MacFarlane:** I was speaking of search warrants as opposed to wiretap applications and authorization.

**Senator Baker:** Sealed packets.

**Mr. MacFarlane:** On occasion, confidential information is provided to the judge in order to obtain a search warrant, and there is a need to keep that information sealed for a period of time. That could be triggered by a whole range of circumstances, often involving a police source or someone's life or safety. Even in that situation, the judge will say, "I have to cap it at a certain point. I cannot have an indefinite sealing," and it is available to the media after a certain point.

It is an analogy. It may not be a perfect analogy, but the same principle applies here, that there will be circumstances where the information cannot be made public because that could have an impact on someone, and it could be quite a serious impact. However, a capping is necessary, and the proposed section provides for that capping.

**Senator Baker:** The sealed packet, under the section that you are talking about, is unsealed at trial and there is an edited version of it given to the defence, which is the law, and then it has to stand on its own. However, the defence can ask for the unblackening of this, and the judge makes a decision whether or not it is privileged information. If innocence is at stake, one even has the right to cross-examine an informant. My problem with this is how can you withhold that kind of information from the defence if, indeed, it could affect the trial that is under way?

**Mr. MacFarlane:** With respect, the scenario you are speaking about pertains to wiretap applications, not search warrants. I had in mind a search warrant situation, which I thought was more apt, where a peace officer asks for a search warrant from a judge. It is in the early stages of an investigation. There is no charge.

**Senator Baker:** But there is a trial on here. This is my problem with it. You have given me an example which is a pre-trial arrangement of a search warrant, but my example is during a trial.

**Mr. MacFarlane:** That might be an even stronger reason for why the information cannot be made public at that stage, because it might affect the course of the trial.

circonstances pourraient amener le directeur ou le procureur général à dire : « Nous ne pouvons rendre cela public pour le moment, nous ne voulons pas mettre en péril la vie de quelqu'un, et il faut donc reporter la publication ».

Cependant, il y a un butoir. Ce n'est pas très différent de la mise sous scellé d'un mandat de perquisition, ce qui est actuellement permis en droit pénal.

**Le sénateur Baker :** Si vous regardez la jugement *R. c. Garofoli*, vous voyez que l'on ne peut cacher l'information contenue dans un mandat scellé; le mandat est ouvert. Le juge vérifie que les parties censurées représentent bien une information confidentielle, mais le mandat doit être communiqué. C'est donc un mauvais exemple.

**M. MacFarlane :** Je parlais de mandat de perquisition par opposition aux demandes et autorisations d'écoute téléphonique.

**Le sénateur Baker :** Les enveloppes scellées.

**M. MacFarlane :** À l'occasion, des renseignements confidentiels sont donnés à un juge pour obtenir un mandat de perquisition et il est nécessaire de garder cette information sous scellé pendant quelque temps. Cela peut se produire dans toute une série de circonstances, qui souvent mettent en jeu un informateur de la police ou la vie ou la sécurité d'une personne. Même alors, le juge dira : « Il faut une date limite, le scellé ne peut être indéfini », et à un certain stade les médias y auront accès.

C'est une analogie. Ce n'est peut-être pas une analogie parfaite, mais le même principe s'applique ici, à savoir qu'il peut exister des circonstances où l'information ne peut être rendue publique à cause des répercussions qu'elle pourrait avoir sur quelqu'un, des répercussions éventuellement sérieuses. Cependant, il faut un plafonnement et cet article en établit un.

**Le sénateur Baker :** L'enveloppe scellée, sous le régime de l'article dont vous parlez, est descellée au procès et une version expurgée en est donnée à la défense, comme le veut le droit, et la validité peut en être contestée. La défense peut demander communication de la partie expurgée et le juge décide s'il s'agit ou non de renseignements confidentiels. Si l'innocence est en jeu, il existe même le droit de contre-interroger un informateur. Je vois mal comment on pourrait refuser ce genre d'information à la défense si elle pourrait effectivement influencer le procès en cours?

**M. MacFarlane :** Sauf votre respect, le scénario dont vous parlez concerne les demandes d'écoute téléphonique, non les mandats de perquisition. Je songeais plutôt au cas d'un mandat de perquisition, qui me paraît un exemple plus approprié, où un agent de la paix demande un mandat de perquisition à un juge. On est là au premier stade d'une enquête. Il n'y a pas d'accusation.

**Le sénateur Baker :** Mais ici il y a un procès en cours. C'est là où je vois un problème. Vous m'avez donné l'exemple d'un mandat de perquisition où il y a arrangement avant le procès, mais mon exemple concerne un procès en cours.

**M. MacFarlane :** Il y a peut-être là une raison encore meilleure de ne pas rendre publique l'information à ce stade, car elle pourrait affecter le déroulement du procès.

**Senator Baker:** What is the precedent for withholding information in a sealed packet during a trial?

**Mr. Lamer:** I think I have responded to that. I talked about the police privilege and informant privilege, which is the classic example. The only investigation being done at that stage by one of the lawyers, or sometimes by the judge, is whether this is a reliable informant and whether this informant has in the past given information that has been found to be well-founded and true. Then the privilege is triggered. I just repeated what I said before.

**Senator Ringuette:** Mr. MacFarlane, you have talked about the history, the culture, the environment and at the same time, Mr. Lamer has talked about his 53 years and only remembers two cases where there was a perception of political interference. Then I heard that the Criminal Code in section 2 provides for the Attorney General, on behalf of the Crown, to lay charges.

**Senator Baker:** To commence laying charges.

**Senator Ringuette:** Yes, to commence proceedings and at the same time, in Bill C-2 we have the proposed DPP that can also initiate.

Not coming from a legal background and with all the different processes you have as tools, I find that there is a duplication here; not a second look, but in reality a duplication. The Attorney General, on behalf of the Crown, through the Criminal Code can commence and the proposed DPP under Bill C-2 can initiate.

I will be the devil's advocate. To what extent are we, in Bill C-2, providing for a more accountable, transparent, judicial system and not a more complex, confusing — because of the role of the DPP and the Attorney General — system? Is it ultimately because of the history, the culture and the environment, in Canada, of prosecution? Is it necessary to have this duplication in our judicial process?

**Mr. MacFarlane:** When you are referring to duplication, are you referring to the existence of the office of the DPP and why that is necessary? Is that your question?

**Senator Ringuette:** Yes. I was listening carefully to what was said this morning. I heard that the Criminal Code is not changed by Bill C-2. The Attorney General commences a process, and in Bill C-2, the DPP initiates a process. That sounds like duplication from a lay person's perspective; it is not a second look but a duplication of authority. You said that there would be a need for policy to establish the relationship and the role of these two entities further down the road.

**Mr. MacFarlane:** It is my view that on a day-to-day, case-by-case basis the Bill C-2 scheme would overtake the role of the Attorney General in individual cases, subject to the ability of the Attorney General to intervene in individual cases, and I would not expect that to occur very often.

It is a shifting of the responsibilities over to an independent authority. That is what is being sought here. The Attorney General, in essence, is in the background able to intervene, but if

**Le sénateur Baker :** Quel précédent existe-t-il pour refuser l'information sous enveloppe scellée en cours de procès?

**M. Lamer :** Je pense avoir répondu à cela. J'ai parlé du secret de la police et du secret de l'informateur, qui est l'exemple classique. La seule détermination intervenant à ce stade, qui est le fait de l'un des avocats ou parfois du juge, est pour savoir si l'informateur est fiable et s'il a déjà donné dans le passé des renseignements qui se sont avérés fondés et vrais. C'est alors que le privilège est déclenché. Je ne fais là que répéter ce que j'ai déjà dit.

**Le sénateur Ringuette :** Monsieur MacFarlane, vous avez parlé de tradition, de culture, de milieu ambiant et M. Lamer a parlé de ses 53 années de magistrature et il ne se souvient que de deux cas où il y a eu apparence d'ingérence politique. J'ai entendu ensuite que le Code criminel, à l'article 2, permet au procureur général de porter des accusations au nom de l'État.

**Le sénateur Baker :** D'engager une procédure.

**Le sénateur Ringuette :** Oui, d'engager une procédure, et parallèlement, dans le projet de loi C-2, on propose que le DPP puisse aussi engager une poursuite.

N'étant pas juriste et ne connaissant pas les différentes procédures à votre disposition, je trouve qu'il y a là un double emploi : ce n'est pas vraiment un deuxième regard, mais plutôt un double emploi. Le procureur général, au nom de l'État, peut engager aux termes du Code criminel et le DPP peut en faire autant sous le régime du projet de loi C-2.

Je me ferai l'avocate du diable. Dans quelle mesure le projet de loi C-2 établit-il un système judiciaire plus responsable et transparent, plutôt qu'un système plus complexe et déroutant, vu la double autorité du DPP et du procureur général? Est-ce finalement à cause de l'histoire, de la culture et de l'environnement dans lequel se déroule la poursuite au Canada? Est-il nécessaire d'avoir ce double emploi dans notre procédure judiciaire?

**M. MacFarlane :** Lorsque vous parlez de double emploi, entendez-vous l'existence du bureau du DPP et sa raison d'être? Est-ce là votre question?

**Le sénateur Ringuette :** Oui. J'ai écouté attentivement ce qui a été dit ce matin. J'ai entendu que le projet de loi C-2 ne modifie pas le Code criminel. Le procureur général engage une procédure et, dans le projet de loi C-2, le DPP engage une procédure. Aux yeux du profane, cela paraît être un double emploi; ce n'est pas un second regard mais une duplication de l'autorité. Vous avez dit qu'il faudra une politique pour déterminer les relations et le rôle respectif de ces deux entités.

**M. MacFarlane :** À mon sens, au quotidien, cas par cas, le régime du projet de loi C-2 l'emportera sur le rôle du procureur général, sauf que celui-ci pourra intervenir dans des cas individuels et je ne m'attends pas à ce que cela arrive très souvent.

C'est un transfert de responsabilité vers une autorité indépendante. C'est cela que l'on vise ici. Le procureur général, à toutes fins pratiques, reste à l'arrière-plan avec la faculté



he or she wants to intervene, it has to be in a very public way. Fundamentally, the DPP would be assuming responsibility for the initiation and conduct of criminal cases. There is not that duplication to which you refer.

**Senator Ringuette:** When you were talking about section 2 of the Criminal Code, I understood that it was not changed and therefore did not remove the powers of the Attorney General.

**Mr. MacFarlane:** The specific provisions of Bill C-2 would, in that practical sense that I just described, displace the role of the Attorney General. It would fall to the DPP to have that responsibility, subject to that residual power on the part of the Attorney General and with all the safeguards attached to that residual power.

**Senator Milne:** Mr. MacFarlane, you helped to set up HOPAC, this association of Commonwealth DPPs.

**Mr. MacFarlane:** Right.

**Senator Milne:** You have studied the Commonwealth systems in all these countries. Can you tell me if, in any of the Commonwealth countries that you have looked at, the DPP has any jurisdiction for the enforcement of the electoral law?

**Mr. MacFarlane:** I have to say that I have not looked specifically for that. I know that the DPP in England and Wales has a long list of responsibilities concerning statutes apart from the criminal law. There are probably 15 or 20 statutes that are listed. I know for instance, the Extradition Act is on that list, but I cannot recall whether the Electoral Act is included in those Australian statutes. It is not something that I have discussed with any of them.

**Senator Milne:** I asked the question because our electoral system here works pretty well, I think. Elections Canada has a good reputation and then all of a sudden the commissioner can no longer lay charges. They must be laid by the DPP which, to me, could potentially, at least in the public eye, indicate a bit of a political interference in the process.

**Mr. MacFarlane:** My initial impression is that quite the contrary was proposed or anticipated and that is to vest jurisdiction, concerning prosecutions, in someone who is insulated from the partisan political process. I see it quite differently.

If you have the proper safeguards surrounding the office of the DPP and if you have the proper person in place then that person is positioned to be insulated from political pressure or considerations. In that sense, I see it in quite the reverse.

**Senator Milne:** I feel that the commissioner is already pretty well insulated from the political process.

**Mr. Lamer:** My first answer was, I do not know. I could not get hold of the people today to talk about this and to find out what it is all about. I have been thinking about it while listening to Mr. MacFarlane. The electoral officer, the commissioner, runs an

d'intervenir, mais s'il va le faire, ce devra être de manière très publique. Fondamentalement, le DPP assume la responsabilité d'intenter et de mener les poursuites pénales. Il n'y a pas ce double emploi dont vous parlez.

**Le sénateur Ringuette :** Mais j'ai cru comprendre que l'article 2 du Code criminel reste inchangé et donc que l'on ne retranche rien aux pouvoirs du procureur général.

**M. MacFarlane :** Les dispositions spécifiques du projet de loi C-2 évincent le procureur général, sur le plan pratique que je viens de décrire. La responsabilité appartient alors du DPP, sous réserve du pouvoir résiduel du procureur général, avec tous les garde-fous dont ce pouvoir résiduel est assorti.

**Le sénateur Milne :** Monsieur MacFarlane, vous êtes l'un des fondateurs de HOPAC, cette association des DPP du Commonwealth.

**M. MacFarlane :** Exact.

**Le sénateur Milne :** Vous avez étudié les systèmes dans tous ces pays du Commonwealth. Pouvez-vous me dire si dans l'un ou l'autre des pays du Commonwealth que vous avez examinés, le DPP a compétence pour l'application du droit électoral?

**M. MacFarlane :** Je dois dire que je ne me suis pas penché spécifiquement là-dessus. Je sais que le DPP en Angleterre et au Pays de Galles possède une longue liste de responsabilités à l'égard de lois autres que le Code criminel. C'est une liste de probablement 15 ou 20 lois. Je sais, par exemple, que la Loi sur l'extradition figure sur cette liste mais je ne me souviens plus si la Loi électorale fait partie de ces lois en Australie. Je n'en ai parlé avec aucun d'eux.

**Le sénateur Milne :** Je pose la question car notre système électoral fonctionne très bien, à mon avis. Elections Canada a une bonne réputation et puis, tout d'un coup, le commissaire ne peut plus porter les accusations. Elles doivent être introduites par le DPP, ce qui, à mes yeux et ceux du public, pourrait potentiellement autoriser une certaine ingérence politique dans le système.

**M. MacFarlane :** Mon impression initiale est que c'est tout le contraire que l'on vise, à savoir que l'on confie l'autorité en matière de poursuite à quelqu'un qui est isolé de la politique partisane. Je vois les choses d'un œil très différent.

Si vous entourez la charge du DPP des garde-fous voulus et si vous avez nommé la bonne personne à ce poste, alors le DPP est isolé des pressions ou considérations politiques. En ce sens, ma perception est exactement l'inverse de la vôtre.

**Le sénateur Milne :** Je trouve que le commissaire est déjà pas mal isolé du processus politique.

**M. Lamer :** Ma première réponse était que je ne sais pas. Je n'ai pas pu contacter aujourd'hui les gens qui auraient pu m'en parler et m'expliquer de quoi il retourne. J'y ai réfléchi en écoutant M. MacFarlane. L'agent électoral, le commissaire,

investigatory branch. I am looking for a rationale. You have an investigator who then prosecutes. It reminds of the days when the RCMP used to lay the charge and then prosecute.

**Senator Milne:** It sounds like Newfoundland.

**Mr. Lamer:** I think that maybe there is something there, but I cannot say that is the rationale. If I had to come up with a quick answer, I would say there is a desire to split the investigator away from the prosecution.

**Senator Milne:** I believe, under the Elections Act, the investigation really takes place under the Chief Electoral Officer, and then the commissioner does the prosecution. Is that not correct?

**Senator Nolin:** The commissioner initiates all the investigations.

**Mr. Lamer:** If the investigator is to run the prosecution, then it is obvious that the investigator would like to see a second, third, four and fifth look. As the prosecution goes on, suddenly you find out that that witness that was so wonderful during the police interview starts being quite a different person either under examination or under cross-examination, and then your case falls apart. I think that is the rationale to separate the investigative branch from the prosecutorial branch. I think so, but I am not sure.

**Senator Milne:** Do you have anything further to add Mr. MacFarlane, or do you bow to the Chief Justice?

**Mr. MacFarlane:** I always bow to the Chief Justice. In addition to bowing, though, I happen to agree with him.

**Mr. Lamer:** I am no longer Chief Justice, you know.

**The Chairman:** We still regard you as the Chief Justice.

**Mr. Lamer:** That does not make me a Chief Justice. I am a member of the Quebec bar.

**Senator Day:** First of all, as a point of clarification: I am looking at page 109 of Bill C-2. Mr. MacFarlane, you were talking about the Attorney General intervening. At proposed section 14, the Attorney General indeed is contemplated to have the power to intervene if it raises a general question of public interest. However, the Attorney General also, under proposed section 15 and proposed section 3, has the power to take over and conduct the prosecution. There is a different treatment with respect to notice requirements, et cetera.

You mentioned all the proper notice requirements for intervention, and the only notice I see for intervention under proposed section 14 is to notify the director that the Office of the Attorney General will intervene. Do you believe there should be more public notice as to why the Attorney General is intervening? Is that what you were suggesting?

dirige un service d'enquête. Je cherche une explication. Vous avez donc un enquêteur qui ensuite poursuit. Cela me rappelle l'époque où la GRC portait l'accusation puis menait la poursuite.

**Le sénateur Milne :** On dirait Terre-Neuve.

**M. Lamer :** Il y a peut-être là un indice, mais je ne puis affirmer que c'est l'explication. Si je devais donner une réponse rapide, je dirais qu'il y a le désir de séparer la fonction enquête et la fonction poursuite.

**Le sénateur Milne :** Je crois savoir que sous le régime de la Loi électorale, l'enquête est menée par le directeur général des élections et que le commissaire mène la poursuite. N'est-ce pas exact?

**Le sénateur Nolin :** Le commissaire a l'initiative de toutes les enquêtes.

**M. Lamer :** Si l'enquêteur mène la poursuite, alors il est évident que l'enquêteur aimerait un deuxième, troisième, quatrième et cinquième regards. Lors du déroulement de la poursuite, il peut s'avérer que le témoin qui était si merveilleux pendant l'entretien de police se transforme en une personne très différente pendant l'interrogatoire ou le contre-interrogatoire, et alors votre dossier s'écroule. Je pense que c'est pour cette raison que l'on souhaite séparer le volet enquête du volet poursuite. Je le crois, mais je ne suis pas sûr.

**Le sénateur Milne :** Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur MacFarlane, ou bien vous inclinez-vous devant le juge en chef?

**M. MacFarlane :** Je m'incline toujours devant le juge en chef. En sus de m'incliner, il se trouve que je suis d'accord avec lui.

**M. Lamer :** Je ne suis plus juge en chef, savez-vous.

**Le président :** Nous continuons à vous considérer comme juge en chef.

**M. Lamer :** Cela ne fait pas de moi un juge en chef. Je suis membre du Barreau du Québec.

**Le sénateur Day :** J'aimerais tout d'abord un éclaircissement : je regarde la page 109 du projet de loi C-2. Monsieur MacFarlane, vous avez parlé des interventions du procureur général. Au projet d'article 14, le procureur général reçoit le pouvoir d'intervenir s'il se pose une question d'intérêt public. Cependant, à l'article 15 et à l'article 3, le procureur général a aussi le pouvoir de prendre en charge et de conduire une poursuite. Différentes modalités de notification, etc. sont prévues.

Vous avez mentionné toutes les contraintes appropriées de notification en cas d'intervention, mais la seule notification d'intervention que je vois à l'article 14, c'est l'avis donné au directeur de l'intervention du Bureau du procureur général. Pensez-vous qu'il faudrait une meilleure notification du public quant aux raisons de l'intervention du procureur général? Est-ce là ce que vous donniez à entendre?



**Mr. Lamer:** I do not think we are talking about the same kind of intervention. We are talking about a procedure of intervention where he becomes an intervenor. You must make an application to the judge to intervene.

**Senator Day:** All I can do is follow the words of the act. The act says “intervene,” and the word that Mr. MacFarlane used was “intervene.” I would like clarification as to what he meant.

**Mr. Lamer:** There is intervention in a proceeding. Before the Supreme Court, you will find 10 or 12 intervenors, interest groups. I think that is what it means.

**Senator Day:** Proposed section 14 says, “...intervene in first instance or on appeal.” That is clearly not the same thing as taking over the prosecution. Do you believe, Mr. MacFarlane, that there should be other public notices, as you have suggested in your testimony earlier, with respect to proposed section 14?

**Mr. MacFarlane:** As I read proposed section 10 of Bill C-2, it uses the words “any directive,” which seems to contemplate both the scenarios to which you referred.

**Senator Day:** You think a notice is a directive.

**Mr. MacFarlane:** No, we were talking about intervening and taking over.

**Senator Day:** Yes, proposed section 14, which says the Attorney General may, after notifying the director, intervene. Do you think that notifying for an intervention is a directive?

**Mr. MacFarlane:** I would interpret it as a directive, yes.

**Senator Day:** Then we should change the word to “direct.”

**Mr. MacFarlane:** The Attorney General is providing the director with a directive either to intervene or to take over. Either scenario would amount to a direction.

**Senator Day:** You and I disagree on that interpretation, and that is why we are here. If there is a possibility of this being interpreted in more than one way, we have the opportunity to rectify this so there is no possibility of misinterpretation or these cases going up and the court deciding on the definition of the words.

I heard what you said with respect to it being a policy decision as to whether you want to have a director of public prosecution regime that is established by statute. That was the end of your introductory words, and I agree with you.

Our role here is to look at that policy decision that is proposed in Bill C-2 and try to understand the reason for that decision. If we say that is a good reason, then let us make sure that this change in the regime is reasonable and does not create any unforeseen consequences that we do not particularly want.

**M. Lamer :** Je ne pense pas que nous parlons du même genre d'intervention. Nous parlons d'une procédure d'intervention où il devient un intervenant. Il faut demander au juge l'autorisation d'intervenir.

**Le sénateur Day :** Je ne peux que m'en tenir au libellé du texte de loi. La loi parle « d'intervenir » et le mot employé par M. MacFarlane était « intervenir ». J'aimerais que l'on me précise ce qu'il voulait dire.

**M. Lamer :** C'est une intervention dans une procédure. À la Cour suprême, vous voyez 10 ou 12 intervenants, des groupements d'intérêt. Je crois que c'est de cela qu'il est question ici.

**Le sénateur Day :** L'article 14 proposé dit : « [...] intervenir en première instance ou en appel ». Ce n'est clairement pas la même chose que prendre en charge la poursuite. Pensez-vous, monsieur MacFarlane, qu'il faudrait d'autres avis publics, comme vous l'avez suggéré dans votre témoignage antérieur, dans le cas de l'article 14?

**M. MacFarlane :** Lorsque je lis l'article 10 du projet de loi C-2, je vois les mots « toute directive », ce qui semble recouvrir les deux scénarios que vous esquissez.

**Le sénateur Day :** Vous pensez qu'un avis est une directive.

**M. MacFarlane :** Non, nous parlions d'intervention et de prise en charge.

**Le sénateur Day :** Oui, à l'article 14, le procureur général peut intervenir, après en avoir avisé le directeur. Pensez-vous que l'avis d'intervention constitue une directive?

**M. MacFarlane :** J'interpréteraient cela comme une directive, oui.

**Le sénateur Day :** Alors il faudrait plutôt employer l'expression « donner une directive ».

**M. MacFarlane :** Le procureur général donne au directeur une directive indiquant soit qu'il intervient soit qu'il prend en charge. Dans chaque scénario, c'est une directive.

**Le sénateur Day :** Vous et moi sommes en désaccord sur cette interprétation et c'est pourquoi nous sommes ici. S'il est possible d'interpréter cela de plusieurs façons, nous avons la possibilité de rectifier ici afin qu'il n'y ait pas de possibilité d'interprétation erronée et d'éviter que les tribunaux soient amenés à décider de la définition des mots.

J'ai entendu ce que vous avez dit lorsque vous avez indiqué que la création par une loi d'un régime de directeur des poursuites pénales représente une décision de principe. C'était à la fin de vos remarques liminaires, et je suis d'accord avec vous.

Notre rôle ici consiste à considérer la décision de principe exprimée dans le projet de loi C-2 et de chercher à en comprendre la raison. Si nous trouvons que c'est une bonne raison, alors veillons à ce que cette modification du régime soit raisonnable et n'entraîne pas des conséquences imprévues que nous ne désirons pas particulièrement.

Let us talk, first, of the point that you did not get into on the policy side of it. A number of us have been searching for a reason for this change. You were appointed as Assistant Deputy Minister, and you were a director of public prosecutions, small letters, during your time with the Department of Justice. Is that correct?

**Mr. MacFarlane:** Yes, I was Assistant Deputy Attorney General, and I cannot recall if it was an Order-in-Council appointment or not, and my role as Deputy Attorney General for 12 years was at pleasure.

**Senator Day:** Would you call yourself a director of public prosecutions in that role?

**Mr. MacFarlane:** In the first role, the Assistant Deputy Attorney General, yes, I was in charge of all federal prosecutions. In the Deputy Attorney General role, in theory I was the head and would be the one referred to in the Criminal Code on a number of occasions, but in practice I allowed the prosecution service to make day-to-day decisions. In theory, I was the head.

**Senator Day:** That was a policy-based regime as opposed to a statutorily-based scheme.

**Mr. MacFarlane:** That is correct.

**Senator Day:** Bill C-2 proposes to create the statutory scheme. I am asking whether there was something wrong with the previous system that is driving us into a new statutory scheme. What are the motivating factors moving us into a statutory scheme from the scheme we feel had worked fairly well for many years?

**Mr. MacFarlane:** I cannot comment on what specific issues or events might have precipitated Bill C-2. I can say that I have always felt that it is preferable to develop a DPP scheme in quieter times, not in the wake of a controversy or a crisis. Most of the jurisdictions developed their schemes in the wake of a crisis and had to move quickly. Canada's approach is to move forward with an initiative not because, as I understand it, there is a crisis, but because government feels it is the right thing to do. There is the committee process, and there is time for consultation.

**Mr. MacFarlane:** That would be the right way to do it so there is a well-thought-out scheme in place, although I do not know whether something precipitated it.

**Senator Day:** You are not aware of anything other than a government decision to precipitate that.

**Mr. MacFarlane:** I have been left with the impression that government decided it was the right thing to do when it had the time rather than do it in the wake of a crisis.

**Senator Day:** Thank you for that. We are not aware of anything other than a government decision either. It would have been nice to know that there was a policy explanation.

Parlons d'abord du fait que vous ne vouliez pas entrer dans les considérations de principe. Nous sommes plusieurs à chercher la raison de ce changement. Vous avez été sous-ministre adjoint et aussi directeur des poursuites publiques pendant votre emploi au ministère de la Justice. Est-ce exact?

**M. MacFarlane :** Oui, j'étais sous-procureur général adjoint et je ne me souviens pas si c'était une nomination par décret ou non, et lorsque j'ai été sous-procureur général pendant 12 ans, c'était à titre révocable.

**Le sénateur Day :** Est-ce que dans ce rôle vous vous considérez comme un directeur des poursuites pénales?

**M. MacFarlane :** Dans mon premier rôle, celui de sous-procureur général adjoint, oui, j'étais responsable de toutes les poursuites fédérales. Dans mon rôle de sous-procureur général, j'étais en théorie le responsable et le titulaire de la charge publique mentionné dans le Code criminel en plusieurs endroits, mais dans la pratique je laissais le service de poursuite prendre les décisions au quotidien. En théorie, j'étais le responsable.

**Le sénateur Day :** C'était un régime fondé sur une politique plutôt que sur une loi.

**M. MacFarlane :** C'est exact.

**Le sénateur Day :** Le projet de loi C-2 propose d'établir un régime légal. Je me demande si quelque chose cloche avec le système antérieur pour que l'on veuille introduire un nouveau régime légal. Quelles sont les raisons qui nous amènent à passer à un régime légal plutôt que de conserver celui qui a fonctionné plutôt bien pendant de nombreuses années?

**M. MacFarlane :** Je ne puis vous dire quels événements ou enjeux spécifiques ont amené le projet de loi C-2. Je peux dire que j'ai toujours jugé préférable d'instaurer un régime de DPP en période de calme plutôt qu'à la suite d'une controverse ou d'une crise. La plupart des juridictions ont mis en place leur régime dans le sillage d'une crise et ont dû agir vite. L'approche canadienne est de prendre cette initiative non parce qu'il existe une crise, si je comprends bien, mais parce que le gouvernement estime que c'est la chose à faire. Il y a l'étude en comité et tout le temps voulu pour la consultation.

**M. MacFarlane :** C'est sans doute la bonne façon de le faire, afin d'avoir un régime bien réfléchi en place, bien que je ne sache pas s'il existe une autre motivation.

**Le sénateur Day :** Vous n'avez connaissance d'aucun facteur autre qu'une décision gouvernementale qui ait motivé cela?

**M. MacFarlane :** J'ai l'impression que le gouvernement a décidé que c'était la bonne chose à faire, quand il avait le temps plutôt que de le faire précipitamment en situation de crise.

**Le sénateur Day :** Merci de cette réponse. Nous non plus n'avons connaissance d'aucun facteur autre qu'une décision gouvernementale. Il aurait été bon de savoir qu'il y avait une explication plus profonde.



We should be looking at the issue of independence of the proposed DPP and assurance that there will be no political partisan interference with that role. You and former Chief Justice Lamer both said that is an important fundamental of any scheme that might be set up. You have described three different schemes. During your illustrious career, Mr. MacFarlane, were you ever uncomfortable in performing your functions as director of prosecutions because you did not have the needed independence to do the job as it should be done or that there was partisan political interference?

**Mr. MacFarlane:** I have to be careful not to disclose any information that might be covered by solicitor-client privilege or any other offence. I can endeavour to answer your question in this way: In a scheme that is not statutorily based with clear rules, there is always a lurking concern on the part of those prosecuting that there might be adverse consequences if an unpopular decision is taken; that concern underlies the skin and is not overt. I have had Crown attorneys ask me whether I might be fired or at least not advance in my career if I continued to make unpopular decisions, although they were lawful decisions. I have had to assure them that no, we have attorneys general with integrity and so that would not happen. There is always the underlying concern that if an unpopular decision is taken, there might be some adverse consequences.

Without too much detail, I am pleased to say that in all of the time I was either Assistant Deputy Attorney General or Deputy Attorney General, I never saw political interference. However, I have seen potential situations that greatly concerned me and they were headed off before they occurred.

**Senator Day:** Have you been an advocate for a statutory scheme?

**Mr. MacFarlane:** I have been an advocate for one of the three models.

**Senator Day:** We have one of those three schemes in place.

**Mr. MacFarlane:** The three schemes that I am referring to are the statutory DPP approach, or a policy-based approach, or a British Columbia-like approach. It is important to have a clear understanding of the roles and responsibilities and the fact that you cannot mix partisan political considerations with prosecutions. I am an advocate of having a model in place but which model should be in place will vary according to the jurisdiction.

**Senator Day:** The federal model currently in place is not a policy-based scheme, unless I misunderstood you.

**Mr. MacFarlane:** I have not been with the federal government in a while but it is my understanding that the current federal scheme is none of the three models to which I referred.

**Senator Day:** I misunderstood you.

Nous devons nous pencher sur la question de l'indépendance du DPP proposé et nous assurer qu'il n'y aura pas d'ingérence politique partisane dans ce rôle. Vous et l'ancien juge en chef Lamer avez indiqué tous deux que c'est là un élément fondamental de tout régime pouvant être mis en place. Vous avez décrit trois régimes différents. Au cours de votre illustre carrière, monsieur MacFarlane avez-vous jamais été gêné dans l'exercice de vos fonctions de directeur des poursuites parce que vous n'aviez pas l'indépendance requise pour faire le travail comme il se devait ou parce qu'il y avait des ingérences politiques partisans?

**M. MacFarlane :** Je dois faire attention de ne rien divulguer qui puisse être couvert par le secret professionnel ou tout autre impératif de confidentialité. Je peux répondre à votre question ainsi : dans un régime qui n'est pas établi par une loi avec des règles claires, il plane toujours sur la tête des procureurs la crainte de conséquences néfastes s'ils prennent une décision impopulaire; c'est une crainte sous-jacente, tacite. Il est arrivé que des procureurs de la Couronne me demandent si je risquais d'être congédié ou du moins de voir ma carrière bloquée si je continuais à prendre des décisions impopulaires, bien que légales. J'ai dû leur assurer que non, que nous avons des procureurs généraux intègres et que cela n'arriverait pas. Mais il y a toujours le souci sous-jacent que si une décision impopulaire est prise, cela entraîne des conséquences défavorables.

Sans donner trop de détails, je suis ravi de pouvoir vous dire qu'au cours de toutes les années où j'ai été sous-procureur général adjoint ou sous-procureur général, je n'ai jamais été confronté à une ingérence politique. Cependant, j'ai connu des situations potentielles qui m'inquiétaient grandement et qui ont été prévenues avant de se produire.

**Le sénateur Day :** Avez-vous jamais préconisé un régime légal?

**M. MacFarlane :** J'ai préconisé l'un des trois modèles.

**Le sénateur Day :** Nous avons l'un de ces trois régimes en place.

**M. MacFarlane :** Les trois régimes dont je parle sont une démarche légale, une démarche fondée sur la politique et une démarche de type Colombie-Britannique. Il importe de bien comprendre les rôles et responsabilités et le fait que l'on ne peut mélanger les considérations politiques partisans et les poursuites. Je suis en faveur de la mise en place d'un modèle, mais la nature du modèle variera selon la juridiction.

**Le sénateur Day :** Le modèle fédéral actuellement en place n'est pas fondé sur une politique, à moins que je vous ai mal compris.

**M. MacFarlane :** Cela fait quelque temps que je ne suis plus au gouvernement fédéral, mais il me semble que le régime fédéral actuel ne correspond à aucun des trois modèles que j'ai mentionnés.

**Le sénateur Day :** Je vous ai mal compris.

**Mr. MacFarlane:** The federal scheme is what I would refer to as the classic traditional Canadian scheme, which does not include DPP legislation, a B.C. model or a policy framework. Manitoba's scheme has the Attorney General reduced to writing and publishing any directives, but that is the result of policy. I have been outside of Justice Canada but I am not aware of a policy to that effect.

**Senator Day:** I appreciate your clarification because I would have taken away a different view.

**Mr. MacFarlane:** Professor Edwards, who is the leading Commonwealth expert on the role of the Attorney General, who has since passed away, observed that the traditional Canadian system seems to work reasonably well because of the integrity of the office-holder of the Attorney General. That was his point to make on the issue — the integrity of the office-holders. How long that would last and whether that is a sound basis for a scheme is a matter for debate.

**Senator Day:** Were you consulted by the Department of Justice Canada or the current Attorney General with respect to the statutory scheme that we are setting up?

**Mr. MacFarlane:** No, I was not consulted.

**Senator Day:** You have analyzed it and given the committee your seven points. I know the record will show the points but I missed one in my notes. I believe that other than your recommended consultation amendment, everything else that you think should be in a statutory scheme is proposed in Bill C-2.

**Mr. MacFarlane:** Those are the seven critical elements that are addressed in Bill C-2 and for two of them; Bill C-2 is ahead of all jurisdictions that have a DPP system in place. It is a very impressive bill.

**Senator Day:** If we can get past the policy decision on whether to have the statutory scheme, the scheme that you see outlined here is a pretty good one.

**Mr. MacFarlane:** Yes, it is a good scheme, but I would add one additional consultation provision. That aside, it is a reasonable choice and has been well thought out. It pulls the best from the other jurisdictions.

**Senator Day:** That will be helpful to the committee in its deliberations. Your proposal on the Western Australia DPP model will be a matter of record as well. Presumably, that would fit around proposed section 13 at page 109 where it says,

The Director must inform the Attorney General in a timely manner of any prosecution, or intervention that the Director intends to make, that raises important questions of general interest.

**M. MacFarlane :** Le régime fédéral est ce que j'appelle un régime canadien traditionnel classique, c'est-à-dire ne comportant ni une loi établissant le DPP, ni un modèle de type Colombie-Britannique ni des principes directeurs. Dans le régime manitobain, le procureur général est réduit à rédiger et publier des directives, mais c'est le résultat d'une politique. Cela fait quelque temps que je ne suis plus à Justice Canada, mais je n'ai connaissance d'aucune politique à cet effet.

**Le sénateur Day :** J'apprécie cet éclaircissement car je serais resté sur une impression différente.

**M. MacFarlane :** Le professeur Edwards, qui est le grand expert du rôle du procureur général dans le Commonwealth, et depuis décédé, a fait remarquer que le système canadien traditionnel semble fonctionner raisonnablement bien à cause de l'intégrité des titulaires de la charge de procureur général. C'est ce qu'il soulignait à cet égard — l'intégrité des titulaires du portefeuille. On peut débattre de la question de savoir combien de temps cela peut durer et si c'est un bon fondement pour un régime.

**Le sénateur Day :** Avez-vous été consulté par le ministère de la Justice ou par le procureur général actuel concernant le régime légal que l'on est en train de mettre sur pied?

**M. MacFarlane :** Non, je n'ai pas été consulté.

**Le sénateur Day :** Vous l'avez analysé et indiqué au comité vos sept points. Le compte-rendu indiquera quels sont ces points mais j'en ai manqué un dans mes notes. Le projet de loi C-2 contient tout ce qui devrait, selon vous, figurer dans un régime légal, hormis la disposition touchant la consultation que vous recommandez.

**M. MacFarlane :** Ce sont les sept éléments cruciaux qui sont couverts dans le projet de loi C-2 et, hormis pour deux d'entre eux, le projet de loi est bien en avance sur toutes les autres juridictions ayant un système de DPP. C'est un projet de loi très impressionnant.

**Le sénateur Day :** Si on laisse de côté la raison d'être de la décision de principe d'avoir un régime légal, celui que vous voyez esquissé ici est plutôt bon.

**M. MacFarlane :** Oui, c'est un bon régime, mais j'y ajouterais une disposition de consultation additionnelle. À part cela, c'est un choix raisonnable et un système très réfléchi. Il reprend ce qu'il y a de meilleur dans les autres juridictions.

**Le sénateur Day :** Ce sera utile au comité lors de ses délibérations. Votre proposition inspirée du modèle de DPP de l'État de Western Australia figurera également au compte rendu. Je suppose qu'elle interviendrait à l'article 13, page 109, qui prévoit ceci :

Le directeur informe le procureur général en temps utile de toute poursuite ou de toute intervention qu'il se propose de faire soulevant d'importantes questions d'intérêt général.



The director has an important direct link with the Attorney General in relation to those kinds of issues. You said there should be more communication on an ongoing basis and that we could probably add something there to create the one point that you find lacking in the bill as it reads now.

**Mr. MacFarlane:** I have no view on where it should fit in. My point was that consultation is important and ought to be included in Bill C-2.

**Senator Day:** Thank you.

**Mr. Lamer:** I should like to respond to Senator Baker's concern.

I have been looking at the French version of clauses 13 and 14 and the relevant side notes. On page 109, clause 13 says, "The Director must inform the Attorney General in a timely manner of any prosecution, or intervention..., " which is not the same as "any directive" at clause 10.

The side note says "duty to inform" and in French, it says "communication au procureur général..." in respect of the DPP's communication with the Attorney General that he intends to intervene.

Clause 14 says,

When, in the opinion of the Attorney General, proceedings raise questions of public interest, the Attorney General may, after notifying the Director, intervene in the first instance or on appeal.

He is notifying him that he will intervene. He is not intervening by giving him a directive.

The side note of clause 14 says "Intervention du procureur général." The side note of clause 14 says "Communication au procureur général," which indicates to me that clauses 13 and 14 are talking about a judicial intervention, because in clause 13 they say "in first instance or on appeal." That has no purpose. If he gives directives while he is in appeal or in first instance, they must be published. Here he must make an application to the court, either the court of first instance or the Court of Appeal. The information will be contained in what is called an application to intervene with an affidavit.

With all due respect to contrary views, it seems clear to me that we are talking here about a judicial intervention.

It seems clear to me, when I look at the side notes and the structure of the clause, that we are talking about judicial intervention. I may be wrong; perhaps it would provide clarification to say:

The Director must inform the Attorney General in a timely manner of any prosecution or judicial intervention...

A prosecution is always a judicial matter; it is coupled with prosecution. If it is in the nature of a directive, I do not understand why we are talking about prosecution or intervention. It seems clear to me in looking at the French version.

Le directeur a un lien direct important avec le procureur général par rapport à ce genre de question. Vous dites qu'il devrait y avoir davantage de communication routinière et que nous pourrions probablement ajouter quelque chose ici pour réparer ce qui vous paraît être une faiblesse dans le projet de loi actuel.

**M. MacFarlane :** Je n'ai pas d'opinion sur l'endroit où cela pourrait être inséré. Je signalais simplement que la consultation est importante et qu'elle devrait être spécifiée dans le projet de loi C-2.

**Le sénateur Day :** Merci.

**M. Lamer :** J'aimerais répondre à la préoccupation du sénateur Baker.

J'ai examiné la version française des articles 13 et 14 et les notes marginales correspondantes. À la page 109, l'article 13 dispose : « Le directeur informe le procureur général en temps utile de toute poursuite ou de toute intervention [...] », ce qui n'est pas la même chose que « toute directive » à l'article 10.

La note marginale dit en anglais « duty to inform » et en français « communication au procureur général [...] » en ce qui concerne la notification du procureur général par le DPP de son intention d'intervenir.

L'article 14 dit :

Lorsqu'une poursuite soulève, à son avis, des questions d'intérêt public, le procureur général peut intervenir, après en avoir avisé le directeur, en première instance ou en appel.

Il l'avise qu'il va intervenir. Il n'intervient pas en lui donnant une directive.

La note marginale de l'article 14 dit « Intervention du procureur général ». La note marginale de l'article 13 dit « Communication au procureur général », ce qui m'indique que les articles 13 et 14 parlent d'une intervention judiciaire, car l'article 13 spécifie « en première instance ou en appel ». Cela n'a pas de raison d'être. S'il donne une directive alors qu'il est en appel ou en première instance, cette directive doit être publiée. Il doit ici plutôt présenter une requête au tribunal, soit la cour de première instance, soit la Cour d'appel. L'information sera contenue dans ce que l'on appelle une « requête à fin d'intervention avec affidavit ».

Sauf tout mon respect, il me semble clair qu'il s'agit ici d'une intervention judiciaire.

Il me semble clair, lorsque je regarde les notes marginales et la structure de l'article, que l'on parle ici d'une intervention judiciaire. Je peux me tromper; peut-être serait-ce plus clair si l'on disait :

Le directeur informe le procureur général en temps utile de toute poursuite ou de toute intervention judiciaire [...]

Une poursuite est toujours une affaire judiciaire, les deux vont de pair. S'il était question ici d'une directive, je ne vois pas pourquoi l'on parlerait de poursuite ou d'intervention. Cela me paraît clair lorsque je regarde la version française.

There is a rule of law with which Mr. MacFarlane is quite familiar. If there is ambiguity between the two official texts of a law, the clearer one carries the day. I could argue it with the English text only, but it is buttressed by the wording of the French text.

I suggest that you might want to ask whoever you will be hearing from about this. If I am wrong about it being a judicial intervention, then it is very poor drafting.

**The Chairman:** Thank you for bringing that to our attention. The very fact that you have raised it will cause it to be noted by the authorities.

**Mr. Lamer:** They are listening to me right now.

**The Chairman:** That is right. Big Brother.

**Senator Day:** I wish to thank the Chief Justice for that last point. He indicated that he had an opportunity to study, albeit for a short period of time, the entire bill, not knowing where we wanted to focus.

Chief Justice, if over the next day or so you would like to point out any areas other than what we focused on today that raise particular concerns for you, we would be pleased to hear from you in writing.

My question for Mr. MacFarlane relates to the appointment process. I have always felt that our public service is a very fine public service. I believe that the merit principle is respected and practised, and that we get assistant attorneys general and deputy attorneys general who are very meritorious and do a fine job for us.

I am concerned about an appointment process that does not recognize that independent, meritorious appointment process where people come up through the levels with experience. We now have the Attorney General choosing 10 names from wherever, giving them to a committee that he has created, and saying, "Look at only these 10 names, pick three of them, and I will choose from those three."

That seems to me to be getting away from the principle of merit and creating the potential for partisan political interference in the selection of a very important person, the Director of Public Prosecutions.

Would it not be better if we did not give the Attorney General the right to choose the first 10 names, but rather let a committee choose the very best and submit those names? Would it not be better, as with the legal system for the appointment of judges, to let people apply for this position and the committee to choose three people from that group, and then let the Attorney General choose from those three, rather than the Attorney General initiating the base?

**Mr. MacFarlane:** I suppose there are different ways to do this. The systems in other countries are basically an executive decision on a single person.

**Senator Day:** Yes, you have commented on that.

Il existe une règle de droit que M. MacFarlane connaît bien. S'il y a ambiguïté entre les deux textes officiels d'une loi, la version la plus claire l'emporte. Je pourrais argumenter sur la base du texte anglais seulement, mais ma position est renforcée par le texte français.

Vous pourriez peut-être demander confirmation à quiconque vous demanderez de venir témoigner à ce sujet. Si je me trompe et qu'il ne s'agit pas d'une intervention judiciaire, alors c'est de la très mauvaise rédaction.

**Le président :** Merci de porter cela à notre attention. Le seul fait que vous en ayez parlé fera que les autorités prendront note.

**M. Lamer :** Elles m'écoutent en ce moment même.

**Le président :** C'est juste. Le « grand frère ».

**Le sénateur Day :** Je tiens à remercier le juge en chef de sa dernière intervention. Il nous a dit avoir eu l'occasion d'étudier, bien que très peu de temps, l'ensemble du projet de loi, ne sachant pas sur quoi nous voulions nous concentrer.

Monsieur le juge en chef, si dans les jours qui viennent vous voulez porter à notre attention d'autres aspects que ceux abordés aujourd'hui qui vous paraissent problématiques, nous vous serions reconnaissant de nous en faire part par écrit.

Ma question pour M. MacFarlane concerne la méthode de nomination. J'ai toujours pensé que nous avons une fonction publique remarquable. Je crois que le principe du mérite est respecté et pratiqué et que nous avons ainsi des procureurs généraux adjoints et des sous-procureurs généraux très compétents et qu'ils font un excellent travail pour nous.

Je m'inquiète lorsque je vois une méthode de nomination qui néglige le mécanisme de nomination indépendant, fondé sur le mérite, où les gens arrivent aux échelons supérieurs en possédant l'expérience. Or, ici, le procureur général choisit dix noms tirés de n'importe où, confie la liste à un comité qu'il a créé et lui dit : « Regardez uniquement ces dix noms, reprenez-en trois et je choisirai parmi ces trois-là ».

Il me semble que l'on s'écarte là du principe du mérite et ouvre la porte à une ingérence politique partisane dans la sélection du titulaire de cette charge très importante, celle de directeur des poursuites pénales.

Ne vaudrait-il pas mieux ne pas donner au procureur général le droit de choisir les dix premiers noms, et de laisser plutôt un comité choisir les meilleurs et soumettre ces noms? Ne vaudrait-il pas mieux, comme dans le cas de la nomination des juges, inviter des candidatures à ce poste et permettre au comité de choisir trois noms dans ce groupe, afin que le procureur général choisisse parmi ces trois-là, plutôt que de laisser le procureur général déterminer le bassin?

**M. MacFarlane :** Je suppose qu'il y a différentes façons de s'y prendre. Dans les autres pays, le système consiste principalement en une décision de l'exécutif qui désigne une personne.

**Le sénateur Day :** Oui, c'est ce que vous avez dit.



**Mr. MacFarlane:** I see this as a significant improvement on that. Whether it can be improved on further is a matter of debate. It seems to me that it would be difficult to load the dice, so to speak, when you must, of necessity, put forward 10 names because they are coming from different locations. In my view, there will be attention to the merit principle at the front end. The 10 names will go forward and will be reduced to three by a committee of broad base. I would prefer this over the approaches in other countries.

**Senator Day:** I understand that entirely. However, we are designing our own system. We do not have to choose a system of another country; we want to choose the best system. I am not suggesting that this would be done, and I am not suggesting that an Attorney General would ever do this, but if you wanted to ensure that your person got the job, you would choose nine straw people and one good person, and then the committee would put forward that name. There is a potential, and appearance is what we are considering, not the likelihood of it being done.

**Mr. MacFarlane:** This is probably arises from my experience with government over the years, but I would have more confidence in the process than you would. On the perception level and the level of reality I would have more confidence.

**Senator Joyal:** If I understand your explanation to the question that Senator Day asked you, we are outside your three model schemes. We are a hybrid system of Manitoba and British Columbia, as I understand — a mix of policy and statutory elements.

**Mr. MacFarlane:** No. The federal scheme, as I understand it, is completely outside of the three models. It is what I would refer to as the traditional Canadian approach, that is a management structure with a deputy at the top, assistant deputy and then Crown attorneys below, so that the reporting relationship ultimately goes to the Attorney General, who is at the top of the fulcrum. That is the traditional approach. That is my understanding of where the federal government still is.

**Senator Joyal:** We are moving from that system, which, Chief Justice Lamer mentioned, has had its credibility questioned very few times — in fact, Mr. Lamer recalled only two instances. As you said, unlike Australia, we do not have a history of scandals or miscarriages of justice that would have been creating a lot of uproar in public opinion.

The reasoning to change the system presently is not based on the consideration of mishap of the system you have described as a management structure system. I understand from your presentation that with this proposed legislation we would have a statutory model like the Nova Scotia, the Quebec and the Australia model. We would be under the first model, according to this bill; am I right?

**Mr. MacFarlane:** If this goes forward, it would move us from what I call a traditional approach, which is a straight line up to the Attorney General, right to the statutory DPP — but a made-in-Canada approach, because there are many features in here that are new and commendable.

**M. MacFarlane :** Je considère cette méthode-ci comme une amélioration considérable. Peut-on l'améliorer encore davantage? On peut en débattre. Il me semble qu'il serait difficile de piper les dés, pour ainsi dire, lorsqu'on est obligé, par nécessité, de proposer dix noms de différentes origines géographiques. À mon avis, le principe du mérite sera appliqué au stade initial. Les dix noms seront ramenés à trois par un comité très ouvert. Je préfère cette approche à celle d'autres pays.

**Le sénateur Day :** Je comprends tout à fait. Cependant, nous concevons notre propre système. Nous n'avons pas à choisir un système d'un autre pays, nous voulons établir le meilleur système. Je ne prétends pas que cela se fera ni qu'un procureur général utilisera un tel stratagème, mais si vous voulez garantir le poste à la personne de votre choix, vous choisirez neuf incompetents et un bon postulant et le comité retiendra ce nom-là. C'est une possibilité et non une probabilité, mais c'est l'apparence qui compte.

**M. MacFarlane :** C'est peut-être dû à mon expérience dans l'administration au fil des ans, mais je fais davantage confiance au processus que vous. Tant au niveau de la perception qu'à celui de la réalité, j'ai davantage confiance.

**Le sénateur Joyal :** Si j'ai bien suivi votre explication en réponse à la question du sénateur Day, nous nous situons en dehors des trois régimes modèles. Nous avons un système combinant le Manitoba et la Colombie-Britannique, si j'ai bien compris — un mélange de principes directeurs et de contraintes légales.

**M. MacFarlane :** Non. Le régime fédéral, à mon sens, se situe complètement en dehors des trois modèles. Il représente ce que j'appelle la démarche canadienne traditionnelle, soit une structure administrative avec un sous-ministre au sommet, un sous-ministre et des procureurs de la Couronne en dessous, si bien que la relation hiérarchique monte jusqu'au procureur général, qui se trouve au sommet de la pyramide. C'est la structure traditionnelle. C'est elle qu'utilise toujours le gouvernement fédéral, selon moi.

**Le sénateur Joyal :** Nous abandonnons ce système qui, comme le juge en chef Lamer l'a mentionné, n'a vu sa crédibilité mise en doute que très peu de fois — de fait, M. Lamer ne se souvient que de deux cas. Comme vous l'avez dit, contrairement à l'Australie, nous n'avons pas une histoire de scandales ou d'erreurs judiciaires qui auraient suscité l'indignation du public.

Le raisonnement qui préside à ce changement de système ne repose pas sur les vices d'un système que vous avez qualifié de système à structure administrative. Je déduis de votre exposé que le projet de loi nous doterait d'un modèle légal similaire à celui de la Nouvelle-Écosse, du Québec et de l'Australie. Le projet de loi s'est inspiré du premier modèle, n'est-ce pas?

**M. MacFarlane :** Si ce texte est adopté, il nous fera passer de l'approche traditionnelle, soit une ligne hiérarchique droite jusqu'au procureur général, à un DPP établi par une loi — mais selon une démarche proprement canadienne, car il y a là de nombreux éléments qui sont nouveaux et louables.

**Senator Joyal:** You said you could give the pros and cons of each model. My question is what are the cons of the model, even though it is made in Canada? I remember from your readings that you have criticized the Nova Scotia model in the past. How does this bill not reproduce the difficulties of the Nova Scotia model?

**Mr. MacFarlane:** My commentary in my writings with respect to Nova Scotia related to the controversies in specific cases. I was not commenting on the structure itself, but rather on the fiery controversy that developed in relation to specific cases and how they were handled.

I would hate to end my commentary with cons because I think that, on balance, Bill C-2 is a very good scheme. There are really only two cons that I can think of, and they are not in relation to Bill C-2 so much as to models generally.

The first con is that, as the Australian experience shows, where there is a DPP structure in place, that structure on occasion becomes a lightning rod for public discontent. It becomes the focus of attention, the focus of criticism and it ends up becoming a lightning rod. The answer to that might be that you need a thick skin as a DPP.

The second con I can identify, again from the Australian experience, is that it might ignite expectations that the process is forever and hermetically sealed from political attack. As a former DPP in Australia said, if the government wanted to dismantle or interfere, there are ways to do it. The DPP system, as a model, is not a hermetically sealed system that is completely impervious to interference. If the government wanted to interfere, there would be ways; however, the system guards as much as possible against that.

I also have to say that the culture and the experience in Canada is quite different than the experience in Australia. Some have described the experience in Australia, in terms of attacks against the judiciary and attacks against the DPP, as somewhat akin to a blood sport. We do not have that experience and culture in Canada.

**Senator Joyal:** Not yet.

**Mr. MacFarlane:** In my article, I made this observation. I was told this by a DPP — I should not reveal who — and it shows how even in a DPP system there can be attempts to pierce. There was a meeting between the Director of Public Prosecutions and the Treasury Board in an Australian jurisdiction and the conversation went roughly along these lines. The Treasury Board said, “One of your programs is costly and unpopular with the public. We would like you to cut expenditures.” The DPP said, “No, I am not going to that; it is not in the public interest and I will continue with that program.” The Treasury Board said, “Fine, you have the statutory role and the statutory responsibility to do that and I cannot interfere with that.” However, then the Treasury Board asked, “What is your budget for that particular

**Le sénateur Joyal :** Vous avez dit que vous pourriez nous indiquer les avantages et inconvénients de chaque modèle. Ma question est de savoir quels sont les inconvénients de ce modèle-ci, bien qu’il soit conçu au Canada? Je me souviens, pour avoir lu vos écrits, que vous avez critiqué dans le passé le modèle néo-écossais. En quoi ce projet de loi ne reproduit-il pas les faiblesses du modèle néo-écossais?

**M. MacFarlane :** Mes commentaires dans mes écrits relatifs à la Nouvelle-Écosse intéressaient les controverses dans des affaires précises. Je ne me prononçais pas sur la structure elle-même, mais j’intervenais plutôt dans la polémique entourant des affaires particulières et la manière dont elles ont été traitées.

Il me déplairait de conclure mon commentaire sur les inconvénients car je trouve que, tout bien pesé, le projet de loi C-2 est excellent. Il n’y a vraiment que deux inconvénients qui me viennent à l’esprit, et ils concernent moins le projet de loi C-2 que les modèles en général.

Le premier inconvénient est que, comme nous montre l’expérience australienne, lorsqu’il existe une structure de DPP, cette dernière devient à l’occasion un paratonnerre pour le mécontentement du public. Il devient le centre de l’attention, le catalyseur de la critique et finit par attirer la foudre. La solution à cela est qu’il faut un DPP ayant le cuir épais.

Le second inconvénient que je vois, toujours au vu de l’expérience australienne, est que cela nourrit l’idée que le processus est pour l’éternité hermétiquement scellé contre l’ingérence politique. Comme l’a dit un ancien DPP australien, si le gouvernement voulait démanteler ou s’immiscer, il existe des moyens pour cela. Le système de DPP, en tant que modèle, n’est pas un système hermétiquement scellé, totalement à l’abri de l’ingérence. Si le gouvernement veut s’immiscer, il trouvera toujours des moyens, mais le système prévient l’ingérence autant que possible.

Je dois dire aussi que la mentalité et la tradition au Canada et en Australie sont très différentes. On a pu dire que l’expérience en Australie, du point de vue des attaques contre le système judiciaire et contre le DPP, est analogue à un sport sanglant. Nous n’avons pas cette expérience et cette culture au Canada.

**Le sénateur Joyal :** Pas encore.

**M. MacFarlane :** J’ai formulé cette observation dans mon article. C’est un DPP qui m’a raconté cela — je ne révélerai pas son nom — et cela montre que même dans un régime de DPP il peut y avoir des tentatives de percer l’armure. Dans un État australien, le directeur des poursuites pénales rencontrait le Conseil du Trésor et la conversation s’est déroulée à peu près ainsi : Le Conseil du Trésor : « L’un de vos programmes coûte cher et n’est pas apprécié du public. Nous aimerions que vous réduisiez les dépenses »; réponse du DPP « Non, je ne vais pas faire cela, ce n’est pas dans l’intérêt du public et je vais maintenir ce programme »; réponse du Conseil du Trésor : « Bien, la loi vous donne ce rôle et cette responsabilité et je ne peux rien vous imposer ». Cependant, le Conseil du Trésor lui demande ensuite :



program?” The DPP replied that it was \$15 million, and the Treasury Board cut the budget by \$15 million.

[Translation]

**Senator Nolin:** Mr. Lamer, did Mr. MacFarlane’s comments remind you of a specific decision regarding judicial independence?

**Mr. Lamer:** Yes.

**Senator Nolin:** With regard to the salary of the Director, is the fact that his remuneration cannot be reduced sufficient protection when we are talking about the Director’s financial independence?

**Mr. Lamer:** I must say that if a reduction were used as a means of reprisal, that protection is useful. This is one aspect. But if his salary can be increased, it can also be decreased. Remember the salary freeze from the Governor General down to the last public servant. Several judges talked to me about it and I told them “Yes, but listen, we have to do our share just like all the others.” It was a way to reduce our salaries in the sense that the inflation rate was extremely high at the time. If at some time in the future — I cannot foretell the economic future of Canada — there was a need to reduce federal budgets, starting with the Governor General and all the way down to the last public servant in the National Capital Commission, I do not see why he would be treated differently from the Chief Electoral Officer or the Official Languages Commissioner. Obviously, they too can be subject to pressures or reprisals. This legislation is not entrenched in the Charter nor in any other part of the Constitution. So it would be enough to simply say:

[English]

Bill C-2 is amended to abrogate the section that protects him from reduction of salary.

[Translation]

**Senator Nolin:** Unless the Supreme Court is asked to rule on the independence of the position.

**Mr. Lamer:** If it is done as a form of reprisal, this is a definite possibility, but if it is a fiscal measure... I had better stop there.

**Senator Nolin:** I got your point.

[English]

**The Chairman:** On behalf of the committee, I would like to say to the two of you that your testimony has been informative and enlightening. We have been impressed by the way you have helped us in our deliberations on a big, difficult bill. We have been enriched by the guidance you have given us and we appreciate the wisdom you have demonstrated in all of your answers.

We are continuing with the issue of the director of public prosecutions. We have before us now Mr. Lomer, Treasurer of the Criminal Lawyers’ Association of Ontario. The association is

« Quel est votre budget pour ce programme? » Le DPP répond que c’est 15 millions de dollars, et le Conseil du Trésor ampute son budget de 15 millions de dollars.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Monsieur Lamer, les propos du témoin MacFarlane vous rappelle-t-ils une certaine décision en matière d’indépendance judiciaire?

**M. Lamer :** Oui.

**Le sénateur Nolin :** En ce qui concerne le traitement du directeur à l’effet qu’on ne puisse réduire le montant fixé de ses émoluments, cela vous apparaît-il suffisant lorsqu’on traite de la question de l’indépendance financière du directeur?

**M. Lamer :** Je dois dire que je comprends que si on réduit pour punir, si on dit qu’on ne peut pas réduire, pourquoi l’exposer à des représailles? C’est une chose. Mais si on peut l’augmenter, on peut le réduire. Souvenez-vous du gel des salaires à partir du gouverneur général jusqu’au dernier des fonctionnaires. Plusieurs juges m’en parlaient et je leur disais : « Oui, mais écoutez, on va faire notre part comme les autres. » C’est une façon de nous réduire, en ce sens que l’inflation était extraordinaire à l’époque. Si à un moment donné c’est outre frontière — je ne connais pas l’avenir financier du Canada — mais supposons qui faille réduire les budgets fédéraux en commençant par le gouverneur général jusqu’au dernier des fonctionnaires de la Commission de la Capitale nationale, je ne vois pas pourquoi il serait traité différemment du directeur général des élections ou du commissaire aux langues officielles. Évidemment, ils peuvent eux aussi faire l’objet de pressions ou de représailles. Ce n’est pas enchaîné dans la Charte, ni dans l’autre partie de la Constitution. Ce serait suffisant alors de simplement dire :

[Traduction]

Le projet de loi C-2 est amendé de manière à abroger l’article qui le protège contre la réduction de son salaire.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** À moins que la Cour suprême ne soit invitée à se prononcer sur l’indépendance du poste.

**M. Lamer :** Si c’est fait à titre de représailles, c’est certain, mais si c’est fait à titre de mesure fiscale... je vais m’arrêter là.

**Le sénateur Nolin :** J’ai compris votre opinion.

[Traduction]

**Le président :** Au nom du comité, j’aimerais vous dire que votre témoignage à tous deux nous a beaucoup renseignés et éclairés. Nous avons été très impressionnés par la manière dont vous nous avez aidés dans nos délibérations sur un projet de loi volumineux et difficile. Les conseils que vous nous avez donnés nous ont enrichis et nous apprécions la sagesse dont vous avez fait preuve dans toutes vos réponses.

Nous poursuivons sur la question du directeur des poursuites pénales. Nous recevons maintenant M. Lomer, trésorier de la Criminal Lawyers’ Association of Ontario. Cette dernière se veut

a strong voice for criminal lawyers and others concerned with the quality of criminal justice. They regularly consult with all levels of government and the judiciary on issues relating to the legislation and administration of criminal justice in this country.

Mr. Lomer graduated from Osgoode Hall Law School and has been practising law since 1981. He is currently at Lomer, Frost, where his practice is primarily defence work. Welcome. Please make your presentation.

**Michael Lomer, Treasurer, Criminal Lawyers' Association of Ontario:** I am honoured to be here today. I have had a great deal of interest in this area since I was in law school and going through constitutional law in my first year. Any of you who are lawyers will remember the turgid writings of the 19th century and the early 20th century in the division of powers cases and how hard they were to read through. What I did enjoy, and it was like a breath of fresh air in the constitutional realm, was the writings of then Chief Justice Dixon, even in dissent.

The *Hauser* case from 1979 was interesting because it turned what was thought to be the standard division of powers in criminal law, namely, that the federal government enacted the policy and procedure and locally the provinces did all the prosecutions. I thought it was a brilliant way that the Fathers of Confederation had created a trans-Canadian model for criminal law, unlike the one we saw immediately to the south, with 51 jurisdictions of criminal law, different penalties, and so on. Dealing with crime was essentially a local issue in the community in which people lived. That is, the decision was made locally. I thought that decision was great. Then just as I was starting my articles at the Attorney General of Ontario in the Crown law office, *Hauser* came along and contrary to what we had all thought, that the prosecution was the inherent right of the provincial Attorney Generals, it was really at the sufferance of the federal Attorney General, who had been very quiet about this for the past century.

It is in that context that I come here saying, well, we had a brilliant idea, which was that the prosecutions would be provincial, the policy would be federal. Instead, by a dint of historical anomalies, in this case probably drug trafficking and that sort of thing, the situation changed. Someone had to prosecute drug trafficking, but it was not really in the Criminal Code because drug trafficking and drug abuse were not known back in the 1800s.

The federal government stepped in and started doing the prosecutions in that area, and we had both the policy-maker and the prosecutor in the same office. I never did like that idea. It was always an uncomfortable thing. With your chief prosecutor right next door to your chief policy-maker you tended to have almost a skewed system in a sense that there was a thumb on one of the scales. The policy-maker, without knowing it and with the utmost

le porte-parole des avocats pénalistes et d'autres préoccupés par la qualité de la justice pénale. Elle confère régulièrement avec tous les paliers de gouvernement et la magistrature sur les questions relatives à la législation et à l'administration de la justice pénale dans ce pays.

M. Lomer est diplômé de l'Osgoode Hall Law School et pratique le droit depuis 1981. Il fait actuellement parti du cabinet Lomer, Frost, où il effectue principalement du travail de défense. Soyez le bienvenu. Veuillez nous faire votre exposé.

**Michael Lomer, trésorier, Criminal Lawyers' Association of Ontario :** Je suis honoré d'être ici. Je porte un grand intérêt à ce sujet depuis la faculté de droit et mon étude du droit constitutionnel au cours de la première année. Tous ceux d'entre vous qui sont avocats se souviendront des attendus de jugement ampoulés sur les affaires de séparation des pouvoirs du XIX<sup>e</sup> et du début du XX<sup>e</sup> siècle et de l'aridité de ces textes. Ce que j'appréciais, et c'était comme une bouffée d'air frais dans le domaine constitutionnel, étaient les écrits du juge en chef Dixon, même les textes de ses jugements dissidents.

La cause *Hauser* de 1979 était intéressante car elle a transformé ce que l'on considérait comme la séparation standard des pouvoirs en droit pénal, à savoir que le gouvernement fédéral promulguait la politique et la procédure et que, localement, les provinces assuraient toutes les poursuites. Je trouvais que c'était une façon brillante que les pères de la Confédération ont trouvé pour créer un modèle pancanadien de droit pénal, contrairement à ce que l'on voit chez nos voisins immédiats, où coexistent 51 juridictions de droit pénal, avec des peines différentes, etc. La répression de la criminalité était essentiellement une affaire locale. C'était une justice de proximité, étant rendue localement. Je trouvais ce système excellent. Ensuite, juste au début de mon stage au Bureau des avocats de la Couronne du ministère du Procureur général de l'Ontario, est arrivé le jugement *Hauser* et, contrairement à ce que nous pensions tous, à savoir que la poursuite était l'apanage des procureurs généraux provinciaux, nous avons découvert que c'était uniquement avec la tolérance du procureur général fédéral, qui n'avait pipé mot à ce sujet au cours du siècle dernier.

C'est dans ce contexte que je me présente ici pour dire que, voilà, nous avons une idée brillante, à savoir que les poursuites seraient du ressort provincial et la politique du ressort fédéral. Au lieu de cela, en raison d'anomalies historiques — en l'occurrence probablement le trafic de drogue et ce genre de choses — la situation a changé. Quelqu'un devait poursuivre les trafiquants de drogue, mais cela n'était pas réellement couvert dans le Code criminel car le trafic de drogue et la toxicomanie étaient inconnus au XIX<sup>e</sup> siècle.

Le gouvernement fédéral est intervenu et a commencé à assurer les poursuites dans ce domaine, et nous avons donc et le régulateur et le procureur réunis dans le même bureau. Je n'ai jamais aimé cette idée. Cela a toujours été une situation inconfortable. Lorsque le procureur en chef est assis à côté du régulateur en chef, vous avez presque toujours un système biaisé parce qu'il y a toujours un pouce sur la balance. Le régulateur, à



of integrity, would be influenced by the prosecutorial arm that was sitting next door to him. In that light I saw the advent of the DPP as one small step back, and a good one at that.

Hiving off from an administrative, federal prosecution service, which is what we have presently, and creating a statutory body, which I suspect in the years to come will be not only a separate statutory body but also a separate physical plant, will create a separate, independent arm of the government, and I think that is a return to the model that I thought was so brilliant when I was in law school — the model of the policy in one hand and the prosecutorial function well removed from that policy.

I also sit as a commissioner in the Uniform Law Conference of Canada; I have done that for three years as an Ontario delegate. The Criminal Lawyers' Association of Ontario insisted years ago that it was only right and proper that we should have a seat on the Ontario delegation. The Uniform Law Conference of Canada is interesting because there we see a genesis of many of the ideas that go into the criminal law. They percolate through that conference. They are debated by many experienced primarily Crown attorneys but also defence lawyers. After the debate, which is monitored and participated in by the federal government policy side — in fact, they are the host — we sometimes see legislative initiatives that come out of it.

I have watched the legislative process fairly closely and I must say that on the whole I see this as a good first step, because it clearly, statutorily creates an independent body. That is not a slight. I take Mr. MacFarlane's previous comment to heart; we do depend on the integrity of our ministers of justice, and by and large we have been fortunate. However, that is not the basis on which we should operate. We should have a structured, objective and independent basis. That is one justification I see for this proposed legislation.

The other justification ties into something that Chief Justice Lamer was talking about in the interpretation of proposed subsection 14 on page 109:

When, in the opinion of the Attorney General, proceedings raise questions of public interest, the Attorney General may, after notifying the Director, intervene in first instance or on appeal.

I take that as well to be clearly a judicial intervention, because I think it refers to the other role of the Attorney General, which is the policy-maker. Policy comes not only from the legislation that comes forward, but it also comes from the judicial interpretation of the various clauses.

For example, if there were a challenge in a provincial court of appeal with respect to a provincial prosecution, say, for a challenge that has already been made and dealt with, but a challenge with respect to the bail provisions, the federal Attorney General would step in as the policy-maker, not as any representative of the director of public prosecutions, but to

son insu et en toute intégrité, se laisse influencer par le procureur assis dans le bureau voisin. Selon cette perspective, j'ai accueilli l'avènement du DPP comme un retour en arrière des plus positifs.

L'abandon d'un service de poursuite fédéral administratif, ce que nous avons actuellement, et la création d'un organe légal, dont je soupçonne qu'il deviendra dans les années futures non seulement un organe statuaire distinct mais aussi une administration physiquement séparée, créera un bras de l'État séparé et indépendant et je pense que c'est un retour au modèle que je trouvais si séduisant lorsque j'étais en faculté de droit — le modèle où la politique est décidée d'un côté et la fonction de poursuite est remplie d'un autre côté, à bonne distance du premier.

Je siège également depuis trois ans, comme délégué de l'Ontario, à la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada. La Criminal Lawyers' Association of Ontario a insisté il y a des années pour avoir un siège dans la délégation ontarienne, ce qui est parfaitement normal. La Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada est intéressante car nous voyons là la genèse de nombre des idées qui se retrouvent ensuite dans le droit criminel. Leur gestation s'opère dans cette conférence. Elles sont débattues par nombre de juristes d'expérience, principalement des procureurs mais aussi des avocats de la défense. Après le débat, qui est suivi par les responsables fédéraux de la politique et qui voit leur participation — de fait, le gouvernement fédéral est l'hôte — nous voyons parfois en sortir des initiatives législatives.

J'ai suivi d'assez près le processus législatif et je dois dire que, dans l'ensemble, je considère le projet de loi comme une bonne première étape car il établit clairement, sur une base légale, un organe indépendant. Ce n'est pas un affront de le dire. Je prends à cœur la remarque de M. MacFarlane tout à l'heure : nous dépendons de l'intégrité de nos ministres de la Justice et, dans l'ensemble, nous avons eu de la chance. Cependant, ce n'est pas sur cette base que nous devrions fonctionner. Nous devons avoir une base structurée, objective et indépendante. Voilà l'une des justifications du projet de loi que je vois.

L'autre justification se rapporte à ce dont parlait le juge en chef Lamer concernant l'interprétation du projet d'article 14, page 109 :

Lorsqu'une poursuite soulève, à son avis, des questions d'intérêt public, le procureur général peut intervenir, après en avoir avisé le directeur, en première instance ou en appel.

Je considère moi aussi qu'il est question là d'une intervention judiciaire, car cela renvoie à l'autre rôle du procureur général, la formulation de la politique. La politique ne dérive pas seulement de la législation, mais aussi de l'interprétation judiciaire des dispositions.

Par exemple, s'il y avait une contestation en cour d'appel provinciale d'une poursuite provinciale, par exemple une contestation portant sur les dispositions relatives au cautionnement, le procureur général fédéral pourrait intervenir à titre de responsable de la politique, et non de représentant du directeur des poursuites pénales, pour expliquer le fondement

come in and say what the policy basis for this is and why we either support the application or we do not support it. It is separate and apart from the director of public prosecutions, who is in fact the prosecutor. He will definitely like to support the prosecution position, but it might be different if one looks at policy in a global or trans-Canadian sense.

I noted two other clauses when I was looking through the bill. One is contentious and is about taking over the conduct of the prosecution. I suspect I will come back to that in answer some questions. That is proposed section 15.

The other is perhaps something you take up with your drafters or the government, which is putting forward the bill. Proposed section 3 describes the duties and functions of the director. The version I have from the website states:

(b) conducts, on behalf of the Crown and in respect of prosecutions, any appeal or other proceeding in which the Crown is named as a respondent.

The Crown is not always the respondent on appeals. Sometimes they lose at trial. Sometimes they want to appeal.

**Senator Day:** The wording now is:

(a) initiates and conducts prosecutions on behalf of the Crown, except where the Attorney General has assumed conduct...

**Mr. Lomer:** I have to tell you that your website is a little slower than you are. Do we have that? It is quite a bit different from the one you have on the website, I must say.

**Senator Day:** That is the Department of Justice website, is it?

**The Chairman:** There are several websites. There is the website that gives the House of Commons bill, and then the House of Commons amended bill.

**Mr. Lomer:** I am sorry, maybe I am talking out of my hat with respect to it, but it does look like it appears to have been changed.

**Senator Joyal:** There were many changes on that clause.

**Mr. Lomer:** There were.

**The Chairman:** Maybe I could save you some time because the parliamentary researchers have told us that the problem you referred to was fixed in the House of Commons.

**Mr. Lomer:** I must have the House of Commons' first version.

**The Chairman:** What is the second problem that you wanted to bring to our attention?

**Mr. Lomer:** It has to do with proposed section 15. I suspect that the day the Attorney General comes to the cabinet and says he will invoke that provision is the day it will be above the fold on every newspaper across Canada, when you think about the circumstances in which you are going to have your political law officer take over from a separate, independent prosecutor general, if you will, the director of public prosecutions.

politique de ces dispositions et les raisons pour lesquelles il en appuie ou non l'application. C'est un rôle distinct de celui de directeur des poursuites pénales, qui est effectivement celui de poursuivant. Il voudra certainement appuyer la position de la poursuite, mais il pourra être d'un avis différent s'il se place dans la perspective de la politique au sens global ou transcanadien.

J'ai remarqué deux autres dispositions en parcourant le projet de loi. L'une est litigieuse et intéresse la prise en charge de la poursuite. Je soupçonne que je reviendrai là-dessus en réponse à vos questions. Il s'agit de l'article 15.

L'autre présente un problème dont vous devrez parler avec vos rédacteurs ou le gouvernement, puisque c'est lui qui introduit le projet de loi. L'article 3 proposé décrit les rôles et attributions du directeur. La version que j'ai copiée du site Internet stipule :

(b) mener, pour le compte de l'État, relativement aux poursuites, les recours et autres procédures dans lesquels l'État a qualité d'intimé.

L'État n'est pas toujours l'intimé dans un appel. Parfois, il perd en première instance et veut interjeter appel.

**Le sénateur Day :** Le libellé est maintenant celui-ci :

(a) engager et mener les poursuites pour le compte de l'État, sauf celles qui sont prises en charge par le procureur général [...]

**M. Lomer :** Je dois vous dire que votre site Internet est un peu plus lent que vous. Avons-nous cela? C'est un texte sensiblement différent de celui affiché sur le site Internet, je dois le dire.

**Le sénateur Day :** C'est le site Internet du ministère de la Justice, n'est-ce pas?

**Le président :** Il y a plusieurs sites Internet. Il y a le site Internet qui donne le projet de loi déposé à la Chambre des communes, et cette dernière l'a ensuite amendé.

**M. Lomer :** Désolé, je suis peut-être dans l'erreur car il semble que le texte ait été modifié.

**Le sénateur Joyal :** De nombreux changements ont été apportés à cet article.

**M. Lomer :** Effectivement.

**Le président :** Je peux peut-être vous épargner du temps car les chargés de recherche parlementaires nous ont dit que le problème que vous mentionnez a été réglé à la Chambre des communes.

**M. Lomer :** Je dois avoir la première version de la Chambre des communes.

**Le président :** Quel est le deuxième problème sur lequel vous vouliez attirer notre attention?

**M. Lomer :** Il s'agit du projet d'article 15. Je soupçonne que le jour où le procureur général annoncera au Cabinet qu'il veut invoquer cette disposition sera le jour où il fera les grands titres de tous les journaux du Canada, si vous songez aux circonstances dans lesquelles un personnage politique voudra se substituer à un procureur général indépendant et distinct, en quelque sorte, soit le directeur des poursuites pénales.



The day that that happens, it has to be because of a political issue. I was trying to imagine as I was coming up here when it would happen and one can only imagine the most horrendous of fact situations. While that provision is in there, I would caution any Attorney General to never, ever invoke it because the fallout of that would be radioactive, I would think.

**The Chairman:** Did you consult widely with criminal lawyers and with other associations in Ontario in your preparation for coming here today? Have you gleaned from them their views on the sections dealing with the DPP?

**Mr. Lomer:** Because of the time limitation, consultation was primarily within the legislation committee of the executive of the Criminal Lawyers' Association of Ontario, the governing body. They support the position I took.

We have long had held the position that policy should be separate from prosecution. That position was indicated in letters from then president of the Criminal Lawyers' Association of Ontario Alan Gold to then Assistant Deputy Minister Richard Mosley, who is now a judge. We thought that the federal government should not be involved in prosecutions if they were to be setting the policy. It was a better thing to have the policy being mentored by somebody above the fray, if you will. This bill does take one step down that road, which is a good thing.

**Senator Baker:** Mr. Lomer, you heard some of the exchanges that took place with the previous witnesses and the question of disclosure of directives that are made from the Attorney General to the director of public prosecutions. This says "any directive" without us knowing what the substance of those directives would be or why they would be issued. The bill goes on with some specificity on other matters but does not define what all these directives could be. The Chief Justice said "this is my opinion," without deciding the matter because he has not examined it.

Are you concerned that any directive could be sent from the Attorney General to the director of public prosecutions concerning a prosecution while a prosecution is in progress and that that information is withheld from the defence until the completion of the prosecution or any related prosecution?

We are asking you this question, Mr. Lomer — and this indicates your importance before this committee — because this committee reads case law from time to time, in our casual moments. We note that you are reported considerably over the years. You have appeared before the Supreme Court of Canada and the courts of appeal. You have done a great job representing people to the best of your ability, giving them the best defence possible. At least that is my judgment, from examining the applications you put forward concerning the Charter.

One case you argued — I think you lost the case, but it does not matter — is the Ontario Court of Appeal, 2004, *R. v. Trotta*. That involved disclosure. The final judgment of the Court of Appeal said that the new disclosure regime of the Court of Appeal

Si cela arrive un jour, il s'agira d'une affaire politique. J'essayais d'imaginer, en chemin pour me rendre ici, dans quelle condition cela pourrait arriver et seules des situations parfaitement horribles me venaient à l'esprit. Bien que cette disposition existe, je conseillerais à tout procureur général de ne jamais, jamais, l'invoquer car les retombées en seraient radioactives, à mon avis.

**Le président :** Avez-vous largement consulté d'autres avocats pénalistes et d'autres associations ontariennes en prévision de votre comparution aujourd'hui? Avez-vous recueilli auprès d'eux des avis sur les articles relatifs au DPP?

**M. Lomer :** Vu les contraintes de temps, mes consultations se sont limitées au comité de la législation de l'exécutif de la Criminal Lawyers' Association of Ontario, l'organe directeur. Il appuie ma position.

Nous avons de longue date pour position que la politique doit être séparée de la poursuite. Cette position a été exprimée dans des lettres adressées par Alan Gold, le président de la Criminal Lawyers' Association of Ontario, au sous-ministre adjoint d'alors, Richard Mosley, qui est maintenant juge. Nous considérons que le gouvernement fédéral ne devrait pas intervenir dans les poursuites dans la mesure où c'est lui qui fixe la politique. Il vaut mieux que la politique soit appliquée par quelqu'un se situant au-dessus de la mêlée, en quelque sorte. Ce projet de loi fait un pas dans cette direction, ce qui est une bonne chose.

**Le sénateur Baker :** Monsieur Lomer, vous avez entendu certains de nos échanges avec les témoins précédents sur la question de la divulgation des directives données par le procureur général au directeur des poursuites pénales. Le projet de loi dit « toute directive » sans que nous sachions quelle serait la substance de ces directives ni la raison pour lesquelles elles seraient émises. Le projet de loi est très détaillé concernant d'autres aspects, mais il ne définit pas en quoi consisteraient toutes ces directives. Le juge en chef a dit : « voilà mon opinion », mais sans aller plus loin car il n'a pas examiné la question.

Êtes-vous préoccupé par le fait que « toute directive » pourrait être donnée par le procureur général au directeur des poursuites pénales relativement à une poursuite pendant que celle-ci est en cours et le fait que cette information pourrait être cachée à la défense jusqu'au terme de la poursuite ou de toute poursuite connexe?

Nous vous posons cette question, monsieur Lomer — et cela traduit l'importance que nous attachons à votre comparution devant ce comité — car il nous arrive de lire la jurisprudence de temps à autre, pendant nos heures de loisir. Nous avons noté que vous avez beaucoup écrit au fil des ans. Vous avez comparu devant la Cour suprême du Canada et les cours d'appel. Vous avez fait un excellent travail de représentation des citoyens au mieux de vos capacités, en leur offrant la meilleure défense possible. Du moins, c'est mon avis, ayant examiné les requêtes que vous avez présentées concernant la Charte.

Une cause que vous avez défendue — je crois que vous l'avez perdue, mais peu importe — est la cause *R. c. Trotta* devant la Cour d'appel de l'Ontario, en 2004. Il y était question de divulgation. Le jugement final de la Cour d'appel a statué que le

of Ontario therefore must be limited to information which is not simply only come to light after trial but which has in fact only come into existence after trial.

The Court of Appeal says:

...A convicted accused is no longer presumed innocent. In fact, the opposite is presumed. The conviction stands unless the appellant can convince the appeal court that it should be set aside. A convicted person has also exhausted his or her right to make full answer and defence. It is inappropriate at the appellate stage to speak either of the presumption of innocence or the right to make full answer and defence. It is equally inappropriate to describe the boundaries of the Crown's disclosure obligation on appeal by reference to the presumption of innocence or an accused's right to make full answer and defence.

In this bill we have information pertaining to a prosecution which will not be given until after the prosecution has been finished, which, according to the judgment of the Ontario Court of Appeal as I read it, which you litigated —

**Mr. Lomer:** And lost.

**Senator Baker:** Yes, but it was a good try. Their judgment stands, and that is that you have no right to appeal. It would be very difficult, according to the Court of Appeal, to put forward Stinchcombe or any other argument after the conviction has taken place because of the way they have formed their judgment.

Is that the way you read it? Are you concerned about that section in the bill?

**Mr. Lomer:** First, we were granted leave to the Supreme Court of Canada, primarily because of the passage that you just quoted. While I agree with Justice Doherty in the Court of Appeal that the presumption of innocence no longer pertains subsequent to a conviction, the full answer in defence continues up to and including 696 applications to the Minister of Justice. It is on that basis in part that we are appealing to the Supreme Court.

It does concern me that something that could affect a verdict is withheld from the defence until afterwards, when, according to the Court of Appeal for Ontario, a different test would apply to a person that has been convicted.

I know why Justice Doherty said what he said because courts also have an interest in finality and because of organizations such as AIDWYC, the Association in Defence of the Wrongly Convicted, which, years later, keeps coming back and saying, "We found this and this." In fact, at present there is a case the Court of Appeal called *Truscott*, where things did not settle.

As much as Justice Doherty would like a principle of finality and there is such a thing in the courts, the reality is that, as long as we are talking about locking people up for life and that sort of

nouveau régime de divulgation de la Cour d'appel de l'Ontario doit être restreint à l'information qui est non seulement apparue seulement après le procès en première instance mais qui a effectivement pris naissance seulement après le procès.

La Cour d'appel écrit :

[...] Un accusé condamné n'est plus présumé innocent. De fait, l'inverse est présumé. La condamnation demeure, à moins que l'appelant ne puisse convaincre la Cour d'appel de la casser. Une personne condamnée a également épuisé son droit à défense pleine et entière. Il est inapproprié en seconde instance de parler soit de présomption d'innocence soit de droit à une défense pleine et entière. Il est également inapproprié de décrire les limites de l'obligation de communication de la Couronne en appel en faisant référence à la présomption d'innocence ou au droit d'un accusé à une défense pleine et entière.

Dans le projet de loi, les renseignements relatifs à une poursuite ne seront communiqués qu'au terme de celle-ci, ce qui, selon le jugement de la Cour d'appel de l'Ontario que je viens de vous lire dans une affaire que vous avez plaidée —

**M. Lomer :** Et perdue.

**Le sénateur Baker :** Oui, mais c'était bien essayé. Ce jugement demeure et il dit que vous n'avez pas de droit d'appel. Il serait très difficile, selon la Cour d'appel, d'invoquer Stinchcombe ou tout autre argument une fois que la condamnation a eu lieu.

Est-ce là votre interprétation? Êtes-vous préoccupé par cet article du projet de loi?

**M. Lomer :** Premièrement, nous avons reçu autorisation d'interjeter appel auprès de la Cour suprême du Canada, principalement à cause du passage que vous venez de citer. Si je conviens avec le juge Doherty de la Cour d'appel que la présomption d'innocence ne s'applique plus après une condamnation, le droit à défense pleine et entière persiste jusqu'aux requêtes en vertu de l'article 696 au ministre de la Justice. C'est en partie sur cette base que nous en appelons à la Cour suprême.

Je suis préoccupé qu'une information qui pourrait influencer un verdict soit refusée à la défense jusqu'au terme de la poursuite alors que, selon la Cour d'appel de l'Ontario, un critère différent sera applicable à la personne condamnée.

Je sais pourquoi le juge Doherty a opiné comme il l'a fait, car les tribunaux aussi ont un intérêt à un règlement final et ce à cause d'organisations comme AIDWC, l'Association in Defence of the Wrongly Convicted qui, des années plus tard, reviennent pour dire que tel et tel élément de preuve a été découvert. D'ailleurs, une affaire de ce genre est en instance de jugement à la Cour d'appel, l'affaire *Truscott*.

Autant le juge Doherty aimerait un principe de finalité, qui d'ailleurs existe en droit, la réalité est que, aussi longtemps que l'on parle d'enfermer des gens à vie, et ce genre de choses, et que



thing and we do not have the wherewithal to get it right 100 per cent of the time, we will have to have certain flexibility in that principle. That is one argument we will be making.

The provision in the section you have just read will interfere but I do not think will ultimately defeat the defence, if there is merit.

**Senator Baker:** When are you arguing this?

**Mr. Lomer:** We just delayed it again. I cannot get into the reasons why. There are substantive issues coming out.

**Senator Baker:** Even if the Court of Appeal is determined to be incorrect in its judgment, the problem still stands, does it not?

**Mr. Lomer:** Yes, it does.

**Senator Baker:** Whereas something could affect a trial if it were disclosed during the trial, having it after the fact is not the same thing. Derivative evidence that could be obtained from that disclosure is not available. Do you agree we should be concerned about that? I know you support the director of public prosecutions, but I would like for you to answer that specifically, whether you agree with that or not.

**Mr. Lomer:** The timing of when these directives are published as statutory instruments is something of concern. You are quite right. You cannot say that they must be disclosed immediately because there may be valid state concerns, such as in a terrorism case or something of that nature where there are other considerations.

However, you might want to have a type of provision where there is a presumption that it is disclosed in the absence of certain clear categories of reasons not to disclose it and one of them should not be that it might affect the verdict at the trial.

**Senator Baker:** You heard the discussions we had with the Chief Justice prior to this and the other witness concerning this matter. You heard us, in the exchange, concerning the possibility that it could be an informant whose name need not be disclosed. You also heard the exchange regarding the duty of the Crown to disclose sealed packets and their contents and where innocence is at stake there are exceptions to every rule, and that has been determined by the Supreme Court. Do you agree with that?

**Mr. Lomer:** Yes.

**Senator Baker:** There may be excuses for not disclosing but it is difficult to come up with an example to justify a blanket nondisclosure that could materially affect the trial.

**Mr. Lomer:** It is, as with everything, that we find ourselves in the complex areas that we move into. It is a balancing that must be undertaken that oftentimes legislation can give direction as to the factors to be included in the balancing and factors not to be

des erreurs judiciaires peuvent se produire, il faudra faire preuve d'une certaine souplesse à cet égard. C'est l'un des arguments que nous allons présenter.

La disposition de l'article que vous venez de lire gênera la défense mais je ne pense pas qu'elle sera déterminante, si l'argumentation de cette dernière est fondée.

**Le sénateur Baker :** Quand plaidez-vous cette cause?

**M. Lomer :** Nous venons de demander un report. Je ne peux pas vous expliquer les raisons. Des questions de fond sont apparues.

**Le sénateur Baker :** Même si le jugement de la Cour d'appel est infirmé, le problème demeure, n'est-ce pas?

**M. Lomer :** Oui.

**Le sénateur Baker :** Alors qu'une information pourrait influencer un procès si elle est divulguée en première instance, son utilité n'est plus la même après le fait. Des éléments de preuve dérivés qui pourraient être obtenus suite à cette divulgation ne seront plus disponibles. Convenez-vous que nous avons lieu de nous préoccuper de cela? Je sais que vous êtes en faveur d'un directeur des poursuites pénales, mais j'aimerais que vous répondiez à cette question précise, si vous êtes d'accord avec moi ou non.

**M. Lomer :** Le moment où ces directives seront publiées à titre de texte réglementaire est un sujet de préoccupation. Vous avez tout à fait raison. On ne peut exiger que toutes soient divulguées immédiatement car il peut y avoir des raisons d'État valides, comme dans une affaire de terrorisme ou quelque chose de cette nature.

Cependant il serait bon d'avoir une disposition établissant une présomption de divulgation en l'absence de certaines catégories claires de motifs de ne pas divulguer, et l'un de ces motifs ne devrait pas être que le verdict dans un procès pourrait être influencé.

**Le sénateur Baker :** Vous avez entendu les discussions que nous avons eues à ce sujet avec le juge en chef et l'autre témoin qui vous a précédé. Vous avez entendu l'échange où nous parlions de l'éventualité que le nom d'un informateur reste caché. Vous avez entendu aussi l'échange concernant l'obligation de l'État de communiquer le contenu d'enveloppes scellées, car lorsque l'innocence est en jeu, il y a des exceptions à chaque règle, comme la Cour suprême l'a statué. Êtes-vous d'accord avec cela?

**M. Lomer :** Oui.

**Le sénateur Baker :** Il peut y avoir des raisons de ne pas divulguer, mais il est difficile de trouver un exemple qui justifierait une non-divulgation générale à cause du risque d'influencer le procès.

**M. Lomer :** Dans tout ce domaine, on finit toujours par se heurter à la complexité. Il faut trouver un juste équilibre et souvent la loi peut indiquer quels facteurs peuvent être pris en considération pour cela et lesquels ne le peuvent pas. Nous avons

included. We have seen that, for example, with respect to release of third party records in criminal proceedings where they are told what can and cannot be included.

**Senator Baker:** Let me move on to the section dealing with the extension of time to 10 years. Did you hear that exchange?

**Mr. Lomer:** I actually did not, unfortunately.

**Senator Baker:** There are sections in the act that extend in a couple of acts of Parliament the time period to 10 years in which to prosecute a summary conviction offence.

**Mr. Lomer:** Really?

**Senator Baker:** Yes, really.

**Mr. Lomer:** I missed that. I must tell you, it was not in the original version, or I would have something to say about that. I am here under false pretences, I got the wrong act.

**Senator Baker:** Let me just reference you. You have used the *Askov* argument, on occasion, before several levels of court. That is why I am asking you the question. You have gone through the test repeatedly in court. How do you feel, in view of that, the requirements of the law today, and it would be a violation what, of section 7, fundamental justice, *Askov*?

**Mr. Lomer:** Yes, and 11(b) of the Charter.

**Senator Baker:** Presumption of innocence?

**Mr. Lomer:** No, right to a trial within a reasonable time.

**Senator Baker:** We have section 7 and 11(b), a provision that allows 10 years for a hybrid offence, which carry penal consequences, both the summary and the indictable. Do you believe that violates section 7 and 11(b) of the Charter?

**Mr. Lomer:** I think it clearly has lost sight of the meaning of summary offences. Summary offences, in their very nature, were supposed to be quick, judicious, expeditious, dealings with matters before the court. It was originally a check or balance in a system but things change when you start creating situations where you can hold on to a summary offence for 10 years, you do not have to put it before a jury, you do not have to put it into a high court or give added rights, such as a preliminary inquiry, and that sort of thing.

If we had a theft under, for example, but it happened seven months ago, why are we going to prosecute it now, when you cannot presently; you are talking about creating 10 years as being the limit.

There are, in other jurisdictions, time limitations with respect to prosecutions. We do not have any of that in this country. I represented a fellow, about to collect his old age pension, in a juvenile delinquent's court because the charge was so old when they laid the charge, it was indecent assault that went back 40 odd years. Now, go figure. We do not have any limitation period.

vu cela, par exemple, dans le cas de la communication de documents de tierces parties dans les procès criminels, où l'on indique ce qui peut être englobé et ne le peut pas.

**Le sénateur Baker :** Passons à l'article traitant de la prolongation du délai à dix ans. Avez-vous entendu cet échange?

**M. Lomer :** Non, malheureusement pas.

**Le sénateur Baker :** Des dispositions de ce projet de loi et dans plusieurs autres lois portent à dix ans le délai de prescription pour la poursuite d'infractions punissables par procédure sommaire.

**M. Lomer :** Réellement?

**Le sénateur Baker :** Oui, réellement.

**M. Lomer :** Cela m'a échappé. Je dois vous le dire, cela ne figurait pas dans la version originale, sinon j'aurais eu quelque chose à dire à ce sujet. Je suis ici sous un faux semblant car j'ai lu la mauvaise loi.

**Le sénateur Baker :** Permettez-moi de situer le problème. Vous avez plaidé en invoquant *Askov* à différentes reprises, à plusieurs niveaux judiciaires. C'est pourquoi je vous pose la question. Vous avez invoqué le critère de façon répétée dans vos plaidoiries. Que pensez-vous, dans ces circonstances, de ces nouvelles dispositions et ne représentent-elles pas une violation de l'article 7, la justice fondamentale, et de l'arrêt *Askov*?

**M. Lomer :** Oui, et du paragraphe 11(b) de la Charte.

**Le sénateur Baker :** La présomption d'innocence?

**M. Lomer :** Non, le droit d'être jugé dans un délai raisonnable.

**Le sénateur Baker :** Nous avons l'article 7 et le paragraphe 11(b), et d'autre part une disposition qui donne dix ans pour poursuivre une infraction hybride, comportant des conséquences pénales, tant selon la procédure sommaire que selon la mise en accusation. Pensez-vous que cela viole l'article 7 et le paragraphe 11(b) de la Charte?

**M. Lomer :** Manifestement, on perd là de vue l'objet de la procédure sommaire. Les délits punissables par procédure sommaire, par définition, sont censés être jugés rapidement. C'était initialement un système de poids et contrepoids, mais cela change si vous créez des situations où l'on peut s'asseoir sur un délit pendant dix ans, sans avoir à traduire l'accusé devant un jury, sans avoir à l'emmener en Cour supérieure et sans lui donner de droits, tels qu'une enquête préliminaire, ce genre de choses.

S'il s'agissait d'un vol mineur, par exemple, mais qu'il s'est produit il y a sept mois, pourquoi va-t-on poursuivre dorénavant, alors que l'on ne peut pas actuellement; vous parlez d'établir dix ans comme limite.

Dans d'autres pays il existe des délais de prescription. Nous n'avons rien de cela dans ce pays. J'ai représenté un gars, sur le point de toucher sa pension de vieillesse, dans un tribunal pour délinquants juvéniles parce que les faits reprochés remontaient à tellement loin dans le temps, un attentat à la pudeur il y a une quarantaine d'années. Allez comprendre cela. Nous n'avons pas de délai de prescription.



**Senator Baker:** Unindictable.

**The Chairman:** And you did not have any witnesses, I am sure.

**Mr. Lomer:** We had one, the complainant.

**Senator Baker:** Even if it were prosecuted indictably after 10 years, it would still raise an *Askov* argument.

**Mr. Lomer:** No, it would not because *Askov* is only triggered by the laying of the charge. Even using section 7, the courts have been circumspect — they might say even a brick wall — with respect to time leading up to it. You must, as a general rule, prove not only that you are missing a witness, but what that witness would say.

**Senator Baker:** So our argument is if it goes summary, it is a hybrid offence.

**Mr. Lomer:** Yes.

**Senator Baker:** Your opinion is it is contrary to the Charter, 10 years. Would you argue it if you had a client?

**Mr. Lomer:** I would argue it, but is it contrary to the Charter? It really is distorting our whole criminal process as to what we used to think was appropriate.

**Senator Baker:** So you would say it is an abuse of process.

**Mr. Lomer:** Senator Baker, you keep putting words in my mouth. I would say it is an abusive process. You should be looking at why it is you are doing that and the only reason I can see is to avoid jury trials. The only reason you are extending the summary conviction is you do not want jury trials. Ask yourself why the government is in the business of legislating to prevent our citizenry in participating in the criminal justice system?

**Senator Baker:** Let me just ask you one concluding question that relates to the role of the director of public prosecutions. As you see it, you think it is a good idea. This act allows the director of public prosecutions to determine, under the Elections Act, whether or not charges should be laid. Under a section of the Canada Elections Act, it is the director of public prosecutions, public prosecutor, who will decide whether or not a charge will be laid, and then following the laying of the charge by the commissioner, would then prosecute the charge. Do you have a problem with that?

**Mr. Lomer:** I have always had a problem in a situation where the investigator and the prosecutor are tightly connected.

**Senator Baker:** Let me correct that, because the investigation is actually done by the commissioner. The point is the director of public prosecutions —

**Senator Andreychuk:** I know your point, but I would like to hear everything. You are going too fast in your cross-examination.

**Le sénateur Baker :** Pas de délai pour porter une accusation.

**Le président :** Et vous n'aviez pas de témoin, j'en suis sûr.

**M. Lomer :** Nous en avons un, le plaignant.

**Le sénateur Baker :** Même s'il y a poursuite par voie de mise en accusation après dix ans, vous pouvez néanmoins invoquer *Askov*.

**M. Lomer :** Non, car *Askov* n'est déclenché que par la mise en accusation. Même en invoquant l'article 7, les tribunaux font preuve de circonspection — on pourrait même parler de mur de briques — pour ce qui est de la période avant l'accusation. En règle générale, vous devez prouver non seulement qu'il vous manque un témoin, mais aussi établir ce que ce témoin dirait.

**Le sénateur Baker :** Donc, votre argumentation est que si l'on utilise la procédure sommaire, cela devient une infraction hybride.

**M. Lomer :** Oui.

**Le sénateur Baker :** Votre opinion, c'est que les dix années sont contraires à la Charte. Invoqueriez-vous cet argument si vous deviez défendre ce client?

**M. Lomer :** Je l'invoquerai, mais est-ce contraire à la Charte? C'est réellement déformer tout notre processus pénal et contraire à tout ce que nous jugeons approprié.

**Le sénateur Baker :** Vous diriez donc que c'est un abus de procédure.

**M. Lomer :** Sénateur Baker, vous ne cessez de placer des mots dans ma bouche. Je dirais que c'est une procédure abusive. Il s'agit de voir pourquoi on fait cela, et la seule raison que je vois c'est d'éviter les procès devant jury. La seule raison que vous pouvez avoir de repousser le délai de prescription pour les délits mineurs est que vous ne voulez pas de procès devant jury. Demandez-vous pourquoi le gouvernement légifère pour empêcher les citoyens de participer au système de justice pénale.

**Le sénateur Baker :** Permettez-moi de vous poser une dernière question, qui concerne le rôle du directeur des poursuites pénales. Vous considérez que c'est une bonne idée d'en avoir un. Cette loi permet au directeur des poursuites pénales de décider, sous le régime de la Loi électorale, si une accusation sera portée ou non. En vertu d'un article de la Loi électorale du Canada, c'est le directeur des poursuites publiques qui décide si une accusation sera portée ou non, puis une fois qu'elle est déposée par le commissaire, assure la poursuite. Voyez-vous là un problème?

**M. Lomer :** Je vois toujours un problème dès lors que l'enquêteur et le procureur sont intimement liés.

**Le sénateur Baker :** Permettez-moi de rectifier cela, car l'enquête est réellement effectuée par le commissaire. Je veux dire que le directeur des poursuites pénales —

**Le sénateur Andreychuk :** Je sais ce que vous voulez dire, mais j'aimerais tout entendre. Vous allez trop vite avec votre contre-interrogatoire.

**Mr. Lomer:** I am always concerned in a situation where there is a connection between the investigation and the prosecution. I depend, in my daily practice, on an independent prosecutor giving a case an objective examination and determining that there is no reasonable prospect of conviction or that there is, and going forward.

If the prosecutor is identified with the investigator, I do not get that independence. My understanding is the DPP does not lay the charge but prosecutes it. The DPP makes the decision whether there is a reasonable prospect of conviction and that sort of thing.

**Senator Baker:** Yes.

**Mr. Lomer:** I cannot see anything wrong with that.

**Senator Baker:** The example I just gave to you is in this bill under the Elections Act where it is the DPP, it is the exclusive jurisdiction of the DPP to decide under that act whether or not charges will be laid. The commissioner of the Canada Elections Act presently is the one who determines whether a prosecution shall be laid right now.

**Mr. Lomer:** I am really reluctant to rely on my version of the bill. Is it the decision of the DPP to charge or is it the decision of the commissioner?

**Senator Baker:** No, it is the DPP's decision to lay the charge.

**Senator Joyal:** The DPP decides to charge on the basis of the information supplied to him by the commissioner.

**Mr. Lomer:** If you were to parallel that to the way investigations work in every province except for British Columbia, it is the police — in this case the investigator, the commissioner — that would lay the charge, but it is the prosecutor that decides whether the charge goes forward.

In British Columbia, they have a pre-charge screening process where the police go to the Crown and say, should I lay the charge? Then they get the imprimatur of the prosecution that it should go forward. I have never had a difficulty with the system whereby the police lay the charge but the Crown prosecutes. As I said, that tracks the way things work in the Criminal Codes here in Canada.

This is a little different. This is more a British Columbia model, and I have never practiced in British Columbia. I cannot speak to it, quite frankly, as to whether or not the British Columbia model has more advantages because the Crown gets to screen the pre-charge, if you will, which is what you say the legislation does here.

**Senator Baker:** Let me just read you proposed subsection 512(1), page 112,

No prosecution for an offence under this Act may be instituted by a person other than the Director of Public Prosecutions without the Director's prior written consent.

Before that, on the same page, we have the director who decides to initiate a prosecution.

**M. Lomer :** Je suis toujours inquiet lorsqu'il y a un lien entre l'enquête et la poursuite. Dans ma pratique quotidienne, je dépends de l'existence d'un procureur indépendant qui examine objectivement une affaire et détermine s'il y a ou non une perspective raisonnable de condamnation et agit en conséquence.

Si le procureur est aussi l'enquêteur, je n'ai pas cette indépendance. Selon ma lecture, le DPP ne porte pas l'accusation, il assure la poursuite ultérieure. Le DPP détermine s'il y a une perspective raisonnable de condamnation et ce genre de choses.

**Le sénateur Baker :** Oui.

**M. Lomer :** Je ne vois rien de mal à cela.

**Le sénateur Baker :** L'exemple que je viens de vous donner figure dans les modifications à la Loi électorale contenues dans ce projet de loi, qui confie au DPP la compétence exclusive de décider si des accusations seront portées ou non sous le régime de cette loi. À l'heure actuelle, c'est le commissaire aux élections fédérales qui décide d'intenter ou non une poursuite.

**M. Lomer :** J'hésite beaucoup à m'en remettre à ma version du projet de loi. La décision de porter une accusation appartient-elle au DPP ou bien au commissaire?

**Le sénateur Baker :** Non, c'est le DPP qui porte l'accusation.

**Le sénateur Joyal :** Le DPP décide d'inculper sur la base de l'information que lui fournit le commissaire.

**M. Lomer :** Si vous faites le parallèle avec le fonctionnement des enquêtes dans toutes les provinces exceptées la Colombie-Britannique, c'est la police — en l'occurrence l'enquêteur, c'est-à-dire le commissaire — qui prononce l'accusation, mais c'est le procureur qui décide de la porter devant un tribunal.

En Colombie-Britannique, il existe un mécanisme d'examen préliminaire tel que la police demande à la Couronne s'il y a lieu de prononcer l'accusation. Il lui faut donc l'aval de la poursuite pour aller plus loin. Je n'ai jamais objecté à un système où la police porte l'accusation et la Couronne assure la poursuite. Comme je l'ai dit, cela correspond à la manière dont le Code criminel est appliqué ici, au Canada.

Ce dont vous parlez est un peu différent. Cela ressemble davantage au modèle de la Colombie-Britannique et je n'ai jamais exercé en Colombie-Britannique. Franchement, je ne sais pas si le modèle de la Colombie-Britannique, où la Couronne doit donner son aval préalable à l'accusation, en quelque sorte, comme ce que prévoit le projet de loi selon vos dires, est plus avantageux.

**Le sénateur Baker :** Permettez-moi de vous lire simplement le paragraphe 512(1) proposé, page 112,

L'autorisation écrite du directeur des poursuites pénales doit être préalablement obtenue avant que soient engagées les poursuites pour infraction à la présente loi.

Plus haut, sur la même page, on voit que le directeur décide d'engager des poursuites :



If the Director decides to initiate a prosecution, the Director shall request the Commissioner to cause an information in writing and under oath or solemn declaration to be laid...

It is the director of public prosecutions who decides.

**Mr. Lomer:** The act sets up the director as being an independent, statutorily created personage.

**Senator Baker:** Yes.

**Mr. Lomer:** I must admit, at first blush, I do not think that is problematic. It enacts what goes on in British Columbia on a daily basis. You should perhaps talk to the prosecution service there, for example.

**Senator Baker:** We have had a look at some of that. There are three provinces where there is some pre-charge consultation with Crown attorneys, but this goes beyond that.

**Mr. Lomer:** Yes, it does.

**Senator Baker:** Do you think that perhaps we should have a second look at this, as far as the director of public prosecutions being the one who makes the decision on whether to lay the charge?

**Mr. Lomer:** I have always believed that the professionalism of the police also has a role to play. In this regard, what I am referring to is that a police officer oftentimes in Ontario will go to a Crown and say, this is what I have. What do you think I should do? Should I charge, and if so, what would be the appropriate charge? This is an informal consultation. Ultimately, though, the police officer can take the advice and if he does not like the advice, he can lay the charge.

What you are positing in that legislation is that your investigator, your commissioner of elections, cannot. You might want to look at whether that is something that you might want to consider, in much the same way that we give that power to police generally.

**Senator Baker:** Thank you, Mr. Lomer. Keep up the good work.

**Senator Joyal:** I would like to come back to proposed section 15, which you just referred to in your presentation. It is on page 109 of Bill C-2.

The Attorney General may only assume conduct of a prosecution after first consulting the Director. The Attorney General must then give the Director a notice of intent to assume conduct of the prosecution and publish it in the *Canada Gazette* without delay.

The proposed section does not mention any reasons or circumstances under which the Attorney General should or might take over the prosecution. Should we be more specific to prevent the politicization of a decision whereby we are establishing a structure to be as independent as possible? If we are to create an exception from that independent structure, should we not specify the circumstances under which that decision is taken to remove the DPP from the procedure?

S'il y a lieu d'engager des poursuites, le directeur des poursuites pénales demande au commissaire de faire déposer une dénonciation par écrit et sous serment [...]

C'est le directeur des poursuites pénales qui décide.

**M. Lomer :** La loi établit le directeur comme une autorité indépendante.

**Le sénateur Baker :** Oui.

**M. Lomer :** Je dois avouer que je ne vois pas de problème, à première vue. Cela reprend ce qui se pratique quotidiennement en Colombie-Britannique. Vous devriez peut-être parler au service des poursuites de cette province, par exemple.

**Le sénateur Baker :** Nous avons jeté un coup d'œil là-dessus. Trois provinces ont un mécanisme de consultation des procureurs de la Couronne préalablement à l'accusation, mais ceci va nettement plus loin.

**M. Lomer :** Oui, c'est vrai.

**Le sénateur Baker :** Pensez-vous que nous devrions peut-être revoir ce mécanisme voulant que le directeur des poursuites publiques soit celui qui décide de prononcer ou non l'accusation?

**M. Lomer :** J'ai toujours considéré que le professionnalisme de la police a aussi un rôle à jouer. J'entends par là qu'un officier de police va souvent, en Ontario, aller voir un procureur et lui dire : « Voici mon dossier. Que devrais-je faire? Devrais-je inculper, et si oui, sous quel chef d'accusation? » C'est une consultation officieuse. Mais cela laisse au policier la latitude de suivre ou non le conseil donné.

Vous dites que dans le projet de loi votre enquêteur, votre commissaire aux élections, n'a pas cette latitude. Vous voudrez peut-être envisager de la lui donner, tout comme nous donnons généralement ce pouvoir à la police.

**Le sénateur Baker :** Merci, monsieur Lomer. Continuez votre excellent travail.

**Le sénateur Joyal :** J'aimerais revenir à l'article 15, page 109, du projet de loi C-2, dont vous avez fait état dans votre exposé.

Le procureur général peut prendre en charge une poursuite s'il a, au préalable, consulté le directeur à ce sujet; le cas échéant, il l'avise de son intention et publie sans tarder l'avis dans la *Gazette du Canada*.

Le projet d'article ne fait état d'aucune raison ou circonstance dans lesquelles le procureur général pourrait ou voudrait prendre en charge la poursuite. Faudrait-il préciser davantage, afin d'éviter la politisation d'une décision, puisque nous voulons établir une structure aussi indépendante que possible? Si l'on va créer une dérogation à cette indépendance, ne faudrait-il pas spécifier les circonstances dans lesquelles le DPP peut être évincé de la procédure?

**Mr. Lomer:** It certainly would not hurt, but I would venture to say that everyone is going to know when the Attorney General takes over a prosecution from the DPP. I say that because it could only be as a result of a political decision.

The only concern I have is there may be legitimate reasons for not publishing such a decision. You are asking me to look into a crystal ball. I think primarily in the cases where the Office of the Attorney General has arrogated to itself in the definition in proposed section 2, primarily terrorism cases and war crimes, that it has a parallel jurisdiction with the provincial attorneys general, when the reality is it has the supreme jurisdiction; it was just too polite to say so in section 2. The case law is very clear that the federal Attorney General has the power to take any prosecution it chooses without a by-your-leave from the provincial Attorney General. It just never is done.

I would be reluctant to say that he has to publish in all cases. In the vast majority of cases where a political decision has been made to take over from the DPP, everybody will know it because it will be, as I said, above the fold in the newspaper. You could be sure that the press will be interested in the reasons for — and speculating on the reasons for — causing questions in the House. It will have a very large effect.

To require reasons to be addressed at the time that the decision is made could have fall-out with respect to the prosecution itself. For that reason, it perhaps would be unwise to make it a fundamental requirement.

**Senator Joyal:** In relation to the last comment that Mr. MacFarlane made — I do not know if you were in the room when he referred to an article that he published, whereby he drew our attention to the quote “budgetary independence” of the DPP. As you know, there is no provision in the proposal dealing with the financial implication of that new public officer. The Canadian Bar, in its brief to us, recommended that the process of budgetary request and allocation be transparent and a legislative provision should be made for the allocation of additional resources for extraordinary prosecutions.

In other places in Bill C-2, when we are dealing with other officers, there is a public budgetary process. The minister has to take the request for the budget and bring it to the Treasury Board. We know that there is a transmission.

Here, as Mr. MacFarlane has pointed out to us, there is nothing that gives that budgetary independence to the DPP. The example that he gave us from Australia is very telling.

**Mr. Lomer:** Yes, it is quite a chilling example.

**Senator Joyal:** You are informed you have no more budget, thank you, good-bye. We have had some examples of that recently whereby the Law Reform Commission of Canada was advised that there is no budget for it, but it remains on the statute book. It is a way to intervene and, in fact, implement a political decision.

**M. Lomer :** Cela ne pourrait sûrement pas faire de mal, mais je me hasarderais à dire que tout le monde sera au courant lorsque le procureur général se substituera au DPP pour mener une poursuite. Je dis cela, car cela ne pourra arriver que par suite d'une décision politique.

Ma seule préoccupation ici est qu'il peut y avoir des raisons légitimes de ne pas rendre publique une telle décision. Vous me demandez de scruter une boule de cristal. Je pense que, dans les cas où le Bureau du procureur général déroge à la définition du projet d'article 2, soit principalement dans les cas de terrorisme et de crimes de guerre, il semble exercer une compétence parallèle à celle des procureurs généraux provinciaux, alors qu'en réalité il exerce la compétence suprême; il était simplement trop poli pour le spécifier à l'article 2. La jurisprudence est très claire et veut que le procureur général fédéral a le pouvoir de prendre en charge toute poursuite qui lui plaît sans demander l'autorisation du procureur général provincial. Simplement, cela ne se fait jamais.

Je serais réticent à dire qu'il doit publier dans tous les cas. Dans la vaste majorité des cas où la décision politique sera prise d'enlever le dossier au DPP, tout le monde le saura car, comme je l'ai dit, cela fera les grands titres des journaux. Soyez assuré que la presse voudra connaître les raisons — et spéculera sur les raisons — ce qui provoquera des questions à la Chambre. Cela aura un très gros retentissement.

Le fait d'exiger que les raisons soient données au moment où la décision est prise pourrait avoir des répercussions sur la poursuite elle-même. Pour cette raison, j'hésiterais à en faire une exigence fondamentale.

**Le sénateur Joyal :** Au sujet de la dernière remarque faite par M. MacFarlane — je ne sais pas si vous étiez dans la salle lorsqu'il a fait état d'un article qu'il a publié, où il attirait notre attention sur « l'indépendance budgétaire » du DPP. Comme vous le savez, il n'y a rien dans le projet de loi sur le financement de cette nouvelle charge publique. L'Association du Barreau canadien, dans son mémoire, recommande que le mécanisme de la demande et de l'attribution de crédits budgétaires soit transparent et qu'une disposition soit inscrite dans la loi prévoyant l'attribution de ressources supplémentaires pour les poursuites extraordinaires.

Dans d'autres endroits du projet de loi C-2, à propos d'autres titulaires de charge publique, un mécanisme budgétaire public est prévu. Le ministre doit recevoir la requête budgétaire et la transmettre au Conseil du Trésor. Nous savons ainsi qu'il y a transmission.

En l'occurrence, comme M. MacFarlane l'a fait remarquer, rien n'assure l'indépendance budgétaire du DPP. L'exemple australien qu'il a cité est très parlant.

**M. Lomer :** Oui, c'est un exemple plutôt inquiétant.

**Le sénateur Joyal :** « Je vous informe que vous n'avez plus de budget, merci, au revoir ». Nous avons vu quelques exemples de cela récemment, lorsque la Commission de réforme du droit du Canada s'est fait dire que son budget était supprimé, bien que la Commission reste légalement constituée. C'est une façon d'intervenir et, dans la pratique, d'imposer une décision politique.



Should we be concerned that there will be a kind of budgetary process that protects the institution if we are to keep it as an independent structure of operation?

**Mr. Lomer:** I would be particularly concerned in the provincial sphere, where victim witness programs frequently relate to charges in respect of young children, if a policy decision were taken by a government to deem this fluff and inappropriate while the DPP thinks it appropriate because it helps with the prosecution. Currently, you are not doing child prosecution cases in the office of a DPP but that is not to say it might not happen and the debate on the appropriateness of it could be cut off if there is no transparency policy with respect to the budget.

I agree with Mr. MacFarlane's example that it could be very chilling. It is rather like policy by starvation — you cut off the flow of funds for that particular program and that ends it.

**Senator Joyal:** In consideration of the annual report, proposed section 16 at page 109 says that the DPP would report to the Attorney General and that the Attorney General would cause a copy of the director's report to be read in the House of Commons. There should be reference to the budgetary implications of the operation of the office of the DPP. In that way, Parliament would be informed each year of the budget status and financial condition under which the DPP operates. Provided there is a specific reference to the budget in the annual report, Parliament could raise the issue directly about the DPP independence on financial matters.

**Mr. Lomer:** Certainly, it would add to the independence of the position. If you have an annual report by the DPP on its budgetary aspects as well as its prosecutorial aspects, then it could be examined in greater depth with the need to address the issue of whether certain prosecutions are not done because of cost limitations.

**Senator Joyal:** Otherwise, the figures will be buried in the Department of Justice's overall budget, and we know how that gets here by Parliament. On the basis of what the Canadian Bar Association is recommending at page 17 of its brief, we could consider that, given the testimony of Mr. MacFarlane in respect of his previous experience.

**Mr. Lomer:** There is no doubt that the government wants to make a transparent and objective department of public prosecutions, which I think is good. Anything that would add to that transparency at the outset is also good. As senators heard from Mr. MacFarlane's example, one additional item would be in respect of setting policy for the budget of the office of the proposed DPP in such a way that it might not be seen directly but, nonetheless, it would have an impact. Yes, I would agree with you, senator.

**Senator Andreychuk:** I am a bit confused by your answer to Senator Baker and Senator Joyal. If the Attorney General intervenes to take a case and publication can be delayed in the interests of the administration of justice, a balancing act, I believe you said, might be necessary in that you might be prejudicing the accused in the trial if you do not have all the facts, et cetera. Do

Devrions-nous veiller à inscrire dans la loi un processus budgétaire afin de protéger l'institution et d'en garantir l'indépendance?

**M. Lomer :** Je m'inquièterais particulièrement dans la sphère provinciale, où les programmes d'aide aux victimes et témoins fournissent fréquemment une assistance lorsque l'accusation met en jeu de jeunes enfants, si un gouvernement décidait par principe que cela est superflu et inapproprié alors que le DPP le juge nécessaire car cela facilite la poursuite. À l'heure actuelle, le DPP ne s'occupe pas de poursuite mettant en jeu des enfants mais cela ne signifie pas que cela ne pourra jamais arriver et le débat sur le bien-fondé d'un tel programme pourrait bien tourner court s'il n'y a pas de transparence budgétaire.

Je suis d'accord avec l'exemple de M. MacFarlane, cela pourrait causer un grand refroidissement. C'est un peu comme une politique de famine — vous coupez les vivres à ce programme et il disparaît.

**Le sénateur Joyal :** En ce qui concerne le rapport annuel, l'article 16, page 109, du projet de loi dit que le DPP présente un rapport au procureur général, lequel fait déposer le rapport devant le Parlement. Ce rapport devrait faire mention des implications budgétaires du fonctionnement du Bureau du DPP. Ainsi, le Parlement serait informé chaque année de la situation budgétaire et financière du DPP. S'il y avait mention expresse du budget dans le rapport annuel, le Parlement pourrait soulever directement la question de l'indépendance du DPP sur le plan financier.

**M. Lomer :** Cela renforcerait certainement l'indépendance du poste. Si vous avez un rapport annuel du DPP sur les aspects budgétaires ainsi que sur les activités de poursuite, on pourrait analyser les deux en parallèle pour voir si certaines poursuites ne se font pas pour cause de contraintes budgétaires.

**Le sénateur Joyal :** Sinon, les chiffres seront enterrés dans le budget global du ministère de la Justice et nous savons combien le Parlement y prête peu attention. Nous pourrions envisager cela, étant donné la recommandation de l'Association du Barreau canadien à la page 17 de son mémoire et le témoignage donné par M. MacFarlane sur son expérience antérieure.

**M. Lomer :** Il ne fait aucun doute que le gouvernement veut établir un service des poursuites pénales transparent et objectif, ce qui est une bonne chose, à mon avis. Tout ce qui peut ajouter d'emblée à cette transparence est bon également. Comme le montre l'exemple de M. MacFarlane, un élément additionnel consisterait à éviter qu'une politique soit suivie relativement au budget du Bureau du DPP qui ne serait pas visible directement mais qui exercerait néanmoins un impact. Oui, je tends à être d'accord avec vous, sénateur.

**Le sénateur Andreychuk :** Je suis un peu déroutée par la réponse que vous avez donnée au sénateur Baker et au sénateur Joyal. Si le procureur général intervient pour prendre en charge une poursuite et que la publication peut être retardée dans l'intérêt de l'administration de la justice, vous avez dit, je crois, qu'il se pose une question d'équilibre en ce sens que l'on risque de

you, "in the best interests of the administration of justice," weigh those facts? I do not think any Attorney General could not weigh the issue broadly as well as specifically within a case before he comes to a judgment. Was that your reference when you said "balancing act?"

**Mr. Lomer:** Senator Andreychuk, we are talking about the release of the reasons behind the decision for the Attorney General to intervene and take over a case. Currently, the proposed section does not say that there must be any reason released for such a decision. I suggested a possible solution to the impasse between no reasons released and reasons released, where appropriate, would be that balancing act. That would mean adding another subsection to state that reasons shall be released contemporaneous with the decision in circumstances where the administration of justice is not compromised by the release. A number of relevant factors could be added.

**Senator Andreychuk:** Yes, that was my point. How could it be said after the fact without disclosing the information? I would assume that facts would not be disclosed because of the sensitive nature of the information, whether connected to national security or other issues.

**Mr. Lomer:** I do not see it in national security cases necessarily.

**Senator Andreychuk:** I use it as an example only.

**Mr. Lomer:** I understand. I see this applying in a case where a member of the government or cabinet is charged with a criminal offence and the Attorney General intervenes at a time when clearly it has become a political issue. That is why I said there would be nuclear fallout should the Attorney General ever exercise this section. Certainly, the reasons for such an intervention will never be flattering, unless it is a truly good reason. Then the Attorney General would want to release it.

The proposed section says that no reason ever is needed. I suppose the only good thing I can say about no reasons ever is that the likelihood of an Attorney General intervening is pretty slim. With an independent prosecutorial service under a DPP, why would there ever be a need for an Attorney General to intervene and take over the prosecution of a case. I simply cannot see that happening. Politicians would understand the virtue of having an independent organization to deal with such an issue rather than deal with it themselves by taking over the prosecution.

In summary, there is merit in having reasons released in the terms that I described earlier. As well, it is unlikely that we will see this section exercised at any time in the near or distant future.

**Senator Andreychuk:** The prosecution offices across Canada are subject to the budget and are not separate in any way. At one time, discussions took place on the idea of separate budgets for prosecutors and the offices of the provincial attorneys general. That would create some independence and allow them to

nuire à l'accusé si la défense n'a pas connaissance de tous les faits etc. Est-ce que vous pesez ces faits pour déterminer « les exigences de l'administration de la justice »? Je ne pense pas que le procureur général pourrait s'abstenir de peser l'enjeu à la fois dans une perspective générale et dans la perspective spécifique de l'affaire concernée avant de former un jugement. À quoi songiez-vous lorsque vous parliez d'équilibre?

**M. Lomer :** Sénateur Andreychuk, nous parlons de la publication des motifs de la décision du procureur général d'intervenir et de prendre en charge une poursuite. À l'heure actuelle, le texte proposé ne dit pas que les motifs d'une telle décision doivent être publiés. J'ai dit qu'une solution possible du dilemme, soit absence de publication des raisons ou publication des raisons, le cas échéant, serait ce travail de pondération. Cela supposerait ajouter un autre paragraphe disant que les raisons seraient publiées en même temps que la décision lorsque cela ne compromet pas l'administration de la justice. On pourrait ajouter une liste des facteurs à prendre en compte dans la pondération.

**Le sénateur Andreychuk :** Oui, précisément. Comment pourrait-on publier après le fait sans divulguer l'information? J'imagine qu'on voudrait garder les faits confidentiels en raison de la nature délicate de l'information, pour des raisons de sécurité nationale ou autre.

**M. Lomer :** Je n'imagine pas que ces cas puissent mettre en jeu la sécurité nationale.

**Le sénateur Andreychuk :** C'était juste un exemple.

**M. Lomer :** Je comprends. Je vois comme application possible un cas où un membre du gouvernement ou du Cabinet est accusé d'un délit criminel et où le procureur général intervient à un moment où c'est clairement devenu une affaire politique. C'est pourquoi j'ai dit qu'il y aurait des retombées nucléaires si le procureur général invoquait jamais cet article. Les raisons d'une telle intervention ne seront sûrement jamais flatteuses, à moins d'être véritablement convaincantes. Dans ce cas, le procureur général aurait intérêt à les publier.

Le texte proposé n'oblige en aucun cas à donner les motifs. La seule chose que je puisse dire en faveur de l'absence de publication des raisons, c'est que la probabilité d'une intervention du procureur général est plutôt mince. Avec un service de poursuite indépendant sous l'autorité d'un DPP, quelle nécessité peut-il jamais exister qu'un procureur général intervienne et prenne en charge la poursuite d'une affaire? Je suis incapable d'imaginer cela. Les politiciens comprendront très bien l'avantage d'une organisation indépendante se chargeant d'une affaire délicate, au lieu qu'eux-mêmes s'en saisissent et mènent la poursuite.

En résumé, il est judicieux que les motifs soient publiés dans les conditions que j'ai décrites. En outre, il est peu probable que cette disposition soit jamais invoquée dans l'avenir rapproché ou éloigné.

**Le sénateur Andreychuk :** Les bureaux des procureurs à travers le Canada n'ont pas un budget distinct. À un moment donné, l'idée a été lancée d'avoir des budgets séparés pour les services de poursuite et les bureaux des procureurs généraux provinciaux. Cela donnerait aux premiers une certaine indépendance et leur



determine their own conduct. It is my understanding that they are still subject on a line-by-line basis under the provincial attorneys general, as are legal aid offices, in many instances.

**Mr. Lomer:** That is correct. Although I speak from only a bit of knowledge on the subject, in Ontario the Crown attorneys have managed to create a principle that links their most senior members' salaries to the salary of the provincial court in terms of the quantum. The salary of the provincial court is determined by an independent body, thereby creating a cascading effect on salaries down to senior members. I do not look into this area frequently but rather I hear about it from colleagues, some of whom are beneficiaries of that system.

**Senator Day:** Mr. Chairman, thank you for recognizing me but, given the time, I will pass.

**The Chairman:** Mr. Lomer, I thank you for your testimony today.

The committee adjourned.

permettrait de déterminer leur propre ligne de conduite. Je crois savoir qu'ils restent englobés dans le budget du procureur général provincial, tout comme les services d'aide juridique, dans bien des cas.

**M. Lomer :** C'est juste. Bien que je connaisse assez peu le sujet, en Ontario, les procureurs de la Couronne ont réussi à asseoir comme principe l'alignement de l'échelon supérieur de leur échelle salariale sur le salaire des magistrats de la Cour provinciale. Le salaire de ces magistrats est fixé par un organe indépendant, ce qui enclenche un effet en cascade sur les salaires des procureurs de rang supérieur. Je ne me penche pas souvent sur cet aspect, mais j'en entends parler par des collègues, dont certains bénéficient de ce système.

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, merci de m'accorder la parole, mais vu l'heure, je vais m'abstenir.

**Le président :** Monsieur Lomer, je vous remercie de votre témoignage.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Wednesday, October 18, 2006**

*Public Affairs Association of Canada:*

Elaine Flis, President.

*Canadian Manufacturers and Exporters:*

Jayson Myers, Senior Vice-President and Chief Economist.

*As an individual:*

Errol P. Mendes, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa.

**Thursday, October 19, 2006**

*As an individual:*

The Right Honourable Antonio Lamer, former Chief Justice of the Supreme Court of Canada.

*As an individual:*

Bruce A. MacFarlane, Q.C., Professional Affiliate, Faculty of Law, University of Manitoba.

*Criminal Lawyers' Association of Ontario:*

Michael Lomer, Treasurer.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 18 octobre 2006**

*Association des affaires publiques du Canada :*

Elaine Flis, présidente.

*Manufacturiers et exportateurs du Canada :*

Jayson Myers, vice-président principal et économiste en chef.

*À titre personnel :*

Errol P. Mendes, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa.

**Le jeudi 19 octobre 2006**

*À titre personnel :*

Le très honorable Antonio Lamer, ancien juge en chef de la Cour suprême du Canada.

*À titre personnel :*

Bruce A. MacFarlane, c.r., affiliation professionnelle, Faculté de Droit, Université du Manitoba.

*Criminal Lawyers' Association of Ontario :*

Michael Lomer, trésorier.



A1  
24  
32



First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*

The Honourable DONALD H. OLIVER

*Président :*

L'honorable DONALD H. OLIVER

Monday, October 23, 2006

Le lundi 23 octobre 2006

Issue No. 13

Fascicule n° 13

**Twenty-eighth meeting on:**

Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability

**Vingt-huitième réunion concernant :**

Le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation

**APPEARING:**

The Honourable John Baird, P.C., M.P.,  
President of the Treasury Board

**COMPARAÎT :**

L'honorable John Baird, C.P., député,  
président du Conseil du Trésor

**WITNESSES:**

*(See back cover)*

**TÉMOINS :**

*(Voir à l'endos)*



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Mitchell
Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Cowan	(or Comeau)
Day	Nolin
* Hays,	Ringuette
(or Fraser)	Rivest
Joyal, P.C.	Stratton

\*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président* : L'honorable Donald H. Oliver

*Vice-présidente* : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Mitchell
Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Cowan	(ou Comeau)
Day	Nolin
* Hays,	Ringuette
(ou Fraser)	Rivest
Joyal, C.P.	Stratton

\*Membres d'office

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, October 23, 2006  
(36)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:07 a.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Cowan, Day, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Oliver, Ringuette, and Stratton (10).

*Other senator present:* The Honourable Senator Zimmer (1).

*In attendance:* Katharine Kirkwood, Director, Law and Government Division; Kristen Douglas, Analyst, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

**APPEARING:**

The Honourable John Baird, P.C., M.P., President of the Treasury Board.

**WITNESSES:***As an individual:*

David R. Zussman, Jarislowsky Chair in Public Sector Management, University of Ottawa;

Nancy Averill.

*Canadian Bar Association:*

Bernard Amyot, Vice-President;

Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform;

Kerri A. Froc, Legal Policy Analyst.

*As an individual:*

The Honourable Eugene F. Whelan, P.C.

*Treasury Board of Canada:*

Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services, Treasury Board Portfolio;

Catrina Tapley, Executive Director, External Relations, Strategic Communications and Ministerial Affairs;

Alister Smith, Assistant Secretary, Corporate Priorities and Planning.

The Chair made an opening statement.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le lundi 23 octobre 2006  
(36)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 7, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Cowan, Day, Joyal, C.P., Milne, Nolin, Oliver, Ringuette et Stratton (10).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Zimmer (1).

*Également présents :* Katharine Kirkwood, directrice, Division du droit et du gouvernement; Kristen Douglas, analyste, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 du comité.*)

**COMPARAÎT :**

L'honorable John Baird, C.P., député, président du Conseil du Trésor.

**TÉMOINS :***À titre personnel :*

David R. Zussman, titulaire de la Chaire Jarislowsky sur la gestion dans le secteur public, Université d'Ottawa;

Nancy Averill.

*Association du Barreau canadien :*

Bernard Amyot, vice-président;

Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit;

Kerri A. Froc, analyste des politiques juridiques.

*À titre personnel :*

L'honorable Eugene F. Whelan, C.P.

*Conseil du Trésor du Canada :*

Joe Wild, avocat-conseil, Services juridiques, Portefeuille du Conseil du Trésor;

Catrina Tapley, directrice exécutive, Relations extérieures, Communications stratégiques et affaires ministérielles;

Alister Smith, secrétaire adjoint, Priorités et planification ministérielles.

Le président fait une déclaration.



Mr. Zussman and Ms Averill each made statements and answered questions.

At 11:45 a.m., the committee suspended.

At 12:40 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Amyot made a statement and, with Ms. Thomson and Ms. Froc, answered questions.

At 1:55 p.m., the committee suspended.

At 2:07 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Whelan made a statement and answered questions.

At 3:17 p.m., the committee suspended.

At 3:30 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Baird made a statement and, with Mr. Wild, Ms. Tapley and Mr. Smith, answered questions.

At 4:55 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité,*

Gérald Lafrenière

*Clerk of the Committee*

M. Zussman et Mme Averill font une déclaration et répondent aux questions.

À 11 h 45, le comité suspend ses travaux.

À 12 h 40, le comité reprend ses travaux.

Le président fait une déclaration.

M. Amyot fait une déclaration et, de concert avec Mmes Thomson et Froc, répond aux questions.

À 13 h 55, le comité suspend ses travaux.

À 14 h 7, le comité reprend ses travaux.

Le président fait une déclaration.

M. Whelan fait une déclaration et répond aux questions.

À 15 h 17, le comité suspend ses travaux.

À 15 h 30, le comité reprend ses travaux.

Le président fait une déclaration.

M. Baird fait une déclaration et, de concert avec M. Wild, Mme Tapley et M. Smith, répond aux questions.

À 16 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, October 23, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 10:07 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, this is a proposed act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing, and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. It is more commonly referred to as the federal accountability bill.

As senators, our witnesses and members of the public, both here in this room and across Canada on television know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda and is one of the most significant pieces of legislation brought before Parliament in recent years. The committee is giving the bill the extensive, careful, and detailed study that it deserves.

With almost 90 hours of meetings to date, we have heard over 140 witnesses. They have discussed topics ranging from accountability, ethics and conflict of interest, parliamentary privilege, political financing, the parliamentary budget office, access to information, privacy, whistle-blowing, audit powers, procurement and lobbying. During this session, we will focus on the question of public appointments.

We have before us David Zussman, the Jarislowsky Chair in Public Sector Management at the University of Ottawa. He has had a varied career in government, the private sector and in academia and is a recognized authority on public sector management, public administration and public policy.

Nancy Averill has recently retired. She was formerly the Director of Research and Methodology at the Public Policy Forum where her research included public sector recruitment, political appointments and public service leadership. She was the external adviser to the last two government-wide employee surveys and undertook a number of special studies for the Treasury Board on Crown corporations outreach and engagement.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 23 octobre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui à 10 h 7 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, il s'agit d'un projet de loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. Il est désigné plus communément sous le nom de Loi fédérale sur la responsabilité.

Comme le savent les sénateurs, nos témoins, les membres du public qui sont dans cette salle et tous les Canadiens et Canadiennes qui suivent nos délibérations à la télévision, ce projet de loi correspond à un pilier central du programme du nouveau gouvernement et c'est un des projets de loi les plus importants qui aient été présentés au Parlement au cours des dernières années. Le comité fait du projet de loi l'examen approfondi, attentif et minutieux qu'il mérite.

Au cours des quelque 90 heures de séance consacrées jusqu'à présent à l'examen de ce projet de loi, nous avons entendu plus de 140 témoins. Ils ont traité de sujets aussi variés que la responsabilité, l'éthique et les conflits d'intérêts, le privilège parlementaire, le financement politique, le bureau du budget parlementaire, l'accès à l'information, la protection des renseignements personnels, la dénonciation, les pouvoirs de vérification, les approvisionnements et le lobbying. Au cours de la présente séance, nous examinerons surtout la question des nominations publiques.

Nous accueillons aujourd'hui M. David Zussman, titulaire de la Chaire Jarislowsky sur la gestion dans le secteur public à l'Université d'Ottawa. Il a eu une carrière très diversifiée dans la fonction publique, dans le secteur privé et dans les milieux universitaires; c'est une autorité renommée en matière de gestion dans le secteur public, d'administration publique et de politique gouvernementale.

Mme Nancy Averill a pris sa retraite dernièrement. Elle était directrice de la recherche et de la méthodologie au Forum des politiques publiques, où sa recherche portait notamment sur le recrutement dans le secteur public, les nominations politiques et le leadership dans la fonction publique. Elle a été conseillère externe pour les deux derniers sondages auprès des fonctionnaires et elle a fait pour le Conseil du Trésor plusieurs études spéciales sur la sensibilisation et l'engagement dans les sociétés d'État.



[Translation]

On behalf of the committee, I would like to thank you for being with us today. I will turn it over to you now, and after your opening statement, we will have time for questions and discussion which I am sure will be most helpful to committee members.

[English]

**David R. Zussman, Jarislowsky Chair in Public Sector Management, as an individual:** This is a rather extraordinarily complex piece of legislation and today I have been asked to restrict my comments to two particular aspects of that legislation, one having to do with the public appointments commission and the other around priority status appointments.

This bill encompasses a wide variety of areas and elements of an enormous amount of change. A few weeks ago, I raised concerns about what I thought might be the unintended consequences of that massive legislation, in large part because of the requirements to report, for instance, and that there are a lot of elements where Parliament is not using the information it already has. I also raised at the time the notion that so much new work has been undertaken by the federal government over the last four or five years that it is imperative that this piece of legislation dovetails with existing practices and does not overlap or duplicate many activities going on. I can see from subsequent testimonies that a number of witnesses have raised similar issues.

With respect to the two elements you asked me to speak to, I am excited to talking about this because I think these are good ideas that are being contemplated in the legislation.

First of all, let me talk about the public appointments commission. I think this represents a dramatic departure from previous practices and codifies a lot of efforts that have been made in recent years to improve public appointments in the federal government. What we want to do is improve the quality of appointments based on merit, recognizing that in the course of a four-year government, almost 3,000 individuals will be appointed through the processes that are being described in this draft legislation.

In attempting to restore trust in public institutions, which the Prime Minister has said is one of the key components of this legislation, a transparent process Canadians feel they can access will be critically important. The legislation attempts to get at that by developing processes that will invite qualified people to apply for jobs.

If I can take a brief moment to discuss some of the history around public appointments, some of the reform around this type of legislation started in the mid-1990s, when Penny Collenette was the head of appointments in the Prime Minister's Office. She began the first codification of government appointments by annually issuing a book listing all of the jobs that the federal

[Français]

Le comité tient à vous remercier de votre présence. Je vous cède maintenant la parole et ensuite, nous passerons à une période de questions et de discussion qui sera, j'en suis sûr, très utile pour les membres du comité.

[Traduction]

**David R. Zussman, titulaire de la Chaire Jarislowsky sur la gestion dans le secteur public, à titre personnel :** Il s'agit d'un projet de loi extrêmement complexe, mais on m'a demandé de limiter aujourd'hui mes commentaires à deux aspects spécifiques de ce projet de loi, l'un concernant la Commission des nominations publiques et l'autre les nominations à statut prioritaire.

Ce projet de loi couvre un large éventail de domaines et d'éléments représentant une somme considérable de changements. Il y a quelques semaines, j'ai exprimé des inquiétudes au sujet de ce que je considérais comme des conséquences involontaires de ce projet de loi très volumineux, dues en grande partie aux exigences en matière de présentation de rapports et au fait qu'il contient de nombreux éléments pour lesquels le Parlement n'utilise pas l'information dont il dispose déjà. À cette occasion, j'ai également signalé que le gouvernement fédéral avait entrepris une telle quantité de nouvelles tâches au cours des quatre ou cinq dernières années qu'il était impératif que ce projet de loi soit raccordé avec les pratiques en vigueur et qu'il ne crée pas un chevauchement ou une redondance avec de nombreuses activités en cours. J'ai pu constater d'après des témoignages ultérieurs que plusieurs témoins ont exprimé des préoccupations semblables.

En ce qui concerne les deux volets du projet de loi sur lesquels vous m'avez demandé de faire des commentaires, je me réjouis d'en faire car j'estime que d'excellentes initiatives sont envisagées dans ce projet de loi.

J'aimerais faire tout d'abord des observations sur la Commission des nominations publiques. J'estime que cette initiative se démarque très fort des pratiques antérieures et qu'elle codifie les nombreux efforts déployés au cours des dernières années dans le but d'améliorer les nominations publiques dans la fonction publique fédérale. Il s'agit en fait d'améliorer la qualité des nominations fondées sur le mérite, en tenant compte du fait qu'au cours du mandat de quatre ans d'un gouvernement fédéral, on fera près de 3 000 nominations en suivant les processus décrits dans ce projet de loi.

Pour rétablir la confiance dans les institutions publiques, ce qui, d'après le premier ministre, est un des objectifs principaux de ce projet de loi, la mise en place d'un processus transparent que les Canadiens estiment accessible sera d'une importance cruciale. Le projet de loi s'y applique en élaborant des processus invitant les personnes qualifiées à postuler.

J'aimerais faire un bref historique des nominations publiques et faire quelques commentaires sur la réforme entourant ce type de projet de loi, entamée vers le milieu des années 90, alors que Penny Collenette était la principale responsable des nominations au Cabinet du premier ministre. Elle a entrepris la première codification des nominations gouvernementales en publiant

government offers up on a full-time and part-time basis, describing in quite a bit a detail each one of them and inviting Canadians to apply.

That was followed by another effort by Marcel Masse, who was then the President of the Treasury Board. He undertook what was called at the time the ABC — the agencies, boards and commissions review — which resulted in about 500 positions being eliminated from the Governor-in-Council roster as deemed no longer useful or appropriate. That started a mini industry of people concerned and interested in pursuing a better, more merit-based approach to appointments. I think this part of the bill that addresses appointments neatly follows on some of the reform.

A number of provincial jurisdictions have already implemented appointment systems. The Government of the United Kingdom has a very broad-based public system. There are some very good models.

There are only a couple of things that might need tweaking. One is to recognize that in the public appointments system, three elements describe what goes on. One is the process by which people are appointed. The second is manufacturing or producing a list of eligible appointees from which the government can make its choice. The third element is having some form of evaluation or audit function that ensures that the processes as described are actually done.

You already know that the government has set up a public appointments secretariat, which is a small department of the Prime Minister's at this point, and it is developing a new approach. What is less certain to me is, the mechanism by which this public appointments commission will actually be set up.

In the current draft legislation, the government's intention is to set up this commission through use of the Salaries Act by amending the Financial Administration Act. That is perfectly fine in that there is no question about the legality of doing so. However, given the central importance of this legislation as a way of signalling to Canadians that we have a new system that will be more accessible than previous ones, and where more people will be invited to participate, you might consider setting up a separate piece of legislation. That legislation could create the commission as it stands as opposed to using the Salaries Act as a way of doing it in the future.

It might work as a short-term measure to get it going, but I would suggest to you that in the long term, a separate piece of legislation would be something that we can hold up and show as demonstrable support for this change. The key thing around that has to do with the fact that we want to build as much confidence as we can in the new type of work.

Let me move to the second point I was asked to address, having to do with priority status. As you know, the current Public Service Employment Act allows for exempt staff working in

chaque année un recueil de tous les emplois à temps plein et à temps partiel proposés par le gouvernement fédéral, contenant une description relativement détaillée de chaque emploi et invitant les Canadiens à postuler.

Cette initiative fut suivie des efforts de Marcel Masse qui était alors président du Conseil du Trésor. Il a entrepris un examen des organismes, des conseils et des commissions qui a entraîné la suppression de 500 postes de la liste des nominations par décret parce qu'ils n'étaient plus jugés utiles ni appropriés. Cette initiative a suscité la mise en place d'une mini-industrie par des personnes soucieuses d'adopter une approche plus efficace et axée davantage sur le mérite en matière de nominations. J'estime que le volet de ce projet de loi concernant les nominations donne suite en partie à la réforme ainsi entreprise.

Plusieurs gouvernements provinciaux ont déjà mis en œuvre des systèmes de nomination. Le gouvernement du Royaume-Uni a établi un système public très inclusif. Nous avons donc à notre disposition quelques excellents modèles.

Il n'y a que deux ou trois domaines où une petite mise au point pourrait être nécessaire. Il faut tenir compte du fait que dans le système des nominations publiques, trois éléments décrivent la situation. Le premier est le processus de nomination comme tel. Le deuxième est l'élaboration ou la production d'une liste de personnes admissibles dans laquelle le gouvernement peut faire son choix. Le troisième l'établissement d'un certain type de fonction d'évaluation de vérification garantissant que les processus soient suivis tels que décrits.

Vous savez déjà que le gouvernement a créé un secrétariat des nominations publiques qui est actuellement un petit service du Cabinet du premier ministre et que ce secrétariat est en train de mettre sur pied une nouvelle approche. Par contre, je ne sais pas très bien à quel mécanisme on aura recours pour mettre en place cette Commission des nominations publiques.

Dans le projet de loi actuel, l'intention du gouvernement est d'établir cette commission par le biais de la Loi sur les traitements, en apportant des modifications à la Loi sur la gestion des finances publiques. C'est très bien en ce sens que l'on n'a aucun doute au sujet de la légalité de cette façon de procéder. Cependant, compte tenu de l'importance cruciale de ce projet de loi pour ce qui est de signaler aux Canadiens et Canadiennes que nous avons un nouveau système qui sera plus accessible que les précédents et auquel un plus grand nombre de citoyens seront invités à participer, vous pourriez envisager la mise en place d'une loi spécifique qui pourrait instituer la commission comme telle dans l'immédiat, plutôt que d'avoir recours à la Loi sur les traitements pour le faire à une date ultérieure.

Cette dernière façon de procéder pourrait faciliter l'établissement de cette commission à brève échéance mais j'estime qu'à long terme, une loi distincte serait plus durable et serait un signe manifeste d'appui à ce type de changement. Le facteur principal est le fait que l'on veuille instaurer la plus grande confiance possible dans le nouveau type d'approche.

Je voudrais maintenant faire des commentaires sur le deuxième sujet que l'on m'a demandé de traiter, à savoir le statut prioritaire. Comme vous le savez, les dispositions actuelles de la Loi sur



ministers' offices for more than three years to access permanent jobs in the public service on a priority status basis. My understanding is that you are now considering an amendment to the draft legislation that will allow individuals not to apply on a priority status basis, but to apply for internal jobs in the federal public service on an equal footing with any other internal applicant. I think you have found a perfect place for dealing with this rather important element.

Let me take a couple of minutes to describe to you what the current numbers look like in terms of the people who have taken advantage of this. Then we can talk about the more general issues around the advantage and disadvantage of doing so.

The Public Service Commission did a study last year, which has been published. To bring you up to date on that, every exempt staff member at senior positions in each ministry — let us say there are 25 departments, so the offices of 25 ministers — if he or she stays for more than three years, has access to priority status in looking for full-time employment. Over an 11-year period, from 1993 to 2004, 243 people from all of these departments took advantage of the opportunity to move into the public service on a permanent basis. That means a little less than one-third of people who were eligible to do so took advantage of that.

I want to tell you one important thing, which I think has been mischaracterized in the media quite often. Of the 243 people who took jobs, nine were given jobs in the executive cadre of the federal government. Nine out of 243 became executives; all the rest took jobs at lower levels.

One interesting fact is that about one-half the people took jobs in the departments in which they had worked and the others found jobs in other places. Of the 243, 11 of them returned to ministers' offices, so there was movement back in only 11 cases.

Let me put this in context around exactly how many people took advantage of priority status compared to other people who have access to priority. From 2001 to 2006, about 5,100 people had priority status in seeking jobs. Of those, about 220 people were exempt staff in ministers' offices. Therefore, in fact, the notion of priority status is not exclusive to ministers' staff but is extended to a whole series of categories of other people.

The three most common uses of the word "priority status" were applied in the following areas: In the case of relocation of spouses in public service jobs, spouses are entitled to priority status. About 1,500 people were placed on the priority status because of relocation of spouse; about 1,600 people were placed on priority when they were declared surplus in their jobs; and about 1,000 people were placed on priority when they returned

l'emploi dans la fonction publique permettent aux membres du personnel exonéré des cabinets de ministres qui sont en poste depuis plus de trois ans d'avoir accès en priorité à des emplois permanents dans la fonction publique. Je pense que vous envisagez actuellement d'apporter une modification au projet de loi qui permettra à certaines personnes non pas de postuler à titre prioritaire, mais de postuler des emplois internes dans la fonction publique fédérale en se trouvant sur un pied d'égalité avec tout autre postulant interne. Je pense que vous avez trouvé l'endroit parfait pour régler cette question très importante.

J'aimerais en deux ou trois minutes vous donner un aperçu du nombre de personnes qui ont tiré parti de cette initiative. Nous pourrions ensuite faire des commentaires d'ordre plus général sur les avantages et les inconvénients de cette façon de procéder.

La Commission de la fonction publique a fait, l'année dernière, une étude qui a été publiée. Pour vous donner les dernières informations à ce sujet, je signale que chaque membre du personnel exonéré occupant un poste de haut rang, dans chaque ministère — à supposer qu'il y en ait 25, il s'agit donc des postes de 25 ministères —, qui reste en poste pendant plus de trois ans, a accès au statut prioritaire pour la recherche d'un emploi à plein temps. Sur une période de 11 ans, soit de 1993 à 2004, 243 personnes de ces divers ministères ont tiré parti de la possibilité d'occuper un poste permanent dans la fonction publique. Autrement dit, un peu moins d'un tiers des personnes admissibles ont profité de cette possibilité.

Je voudrais vous signaler un fait important et qui a souvent été mal interprété par les médias. Sur les 243 personnes qui ont obtenu un emploi permanent, neuf ont obtenu un poste de direction dans la fonction publique fédérale. Neuf personnes sur 243 sont devenues des cadres supérieurs et toutes les autres ont obtenu des emplois à des niveaux inférieurs.

Un fait intéressant est qu'environ la moitié de ces personnes ont obtenu un emploi dans le ministère pour lequel elles avaient travaillé alors que les autres ont trouvé des emplois dans d'autres services. Sur les 243 personnes concernées, 11 sont retournées travailler dans des cabinets de ministres et par conséquent, un retour ne s'est produit que dans 11 cas seulement.

J'aimerais situer dans le contexte le nombre exact de personnes qui ont tiré parti du statut prioritaire en comparaison du nombre d'autres personnes qui avaient accès à la priorité. De 2001 à 2006, environ 5 100 personnes avaient le statut prioritaire pour la recherche d'un emploi. Sur ces personnes, 220 environ étaient des membres du personnel exonéré de cabinets de ministres. Par conséquent, en fait, la notion de statut prioritaire n'est pas une notion qui s'applique exclusivement au personnel des cabinets ministériels, mais aussi à toute une série d'autres catégories d'employés.

Les trois cas les plus courants de recours au statut de bénéficiaire d'une priorité se présentent de la façon suivante. Dans le cas du transfert d'un conjoint dans des emplois à la fonction publique, l'autre conjoint a droit au statut prioritaire. Ce statut a été accordé à environ 1 500 personnes en raison du déplacement de leur conjoint; environ 1 600 personnes ont été bénéficiaires de ce statut lorsque leur poste a été déclaré

from a leave of absence without pay. You can see that in the giant scheme of things regarding priority status, in this instance, only about 220 people from ministers' offices were eligible.

Priority status is an important issue. My experience is that priority status has served the Government of Canada extremely well by attracting people to the public service, many of whom were prepared to give up partisanship for a neutral merit-based appointment in the public service. We have many instances of individuals who have made the transition from partisanship to permanent public service, having worked for both Conservative and Liberal governments.

**Nancy Averill, as an individual:** I want to congratulate the committee on calling ordinary citizens such as myself to speak before you. I wrote most of this presentation from the library of Minnedosa, Manitoba this past weekend.

I also would like to acknowledge my co-authors and co-researchers, Nicole Murphy and Susan Snider, two very talented and much younger women who were my colleagues at the public policy forum and, of course, the support and guidance of Mr. Zussman, our president at the time. Bill C-2, the proposed federal accountability act, is one of the most ambitious pieces of proposed legislation on the agenda and I applaud the committee's comprehensive review. It is my understanding that today the committee will review those sections of the bill relating to political appointments and priority status. I have been asked to keep my introductory comments brief, so I propose to provide my understanding of how the proposed legislation relates to trends in recent decades to reform and update Governor-in-Council appointment processes; to explain the recommendations that we made in our research study in 2004; and to provide my humble advice on what the committee might include in its review and recommendations.

I will begin with my understanding of how the proposed legislation relates to trends in recent decades. Clause 227 amends the Salaries Act to allow for the establishment of a new public appointments commission to establish, and to report to Parliament on, guidelines governing selection processes for Governor-in-Council appointments to agencies, boards, and commissions and Crown corporations — the ABCs, as we will call them. I understand that the House of Commons Legislative Committee on Bill C-2 amended clause 227 to include details of the terms of reference for the proposed appointments commission. I shall not itemize those terms of reference here because I assume we will address them in the question/discussion portion of today's meeting.

excédentaire et environ 1 000 personnes l'ont obtenu à leur retour d'un congé sans solde. Vous pouvez donc constater que sur ce nombre très considérable de personnes, environ 220 employés de cabinets de ministres seulement étaient admissibles au statut prioritaire.

La question du statut prioritaire est une question importante. D'après mon expérience, elle a rendu d'excellents services au gouvernement du Canada en attirant à la fonction publique des personnes dont la plupart étaient disposées à abandonner le sectarisme politique pour une nomination neutre fondée sur le mérite, dans la fonction publique. De nombreux individus ont fait la transition d'un emploi pour un parti vers un emploi permanent dans la fonction publique, dans le cadre duquel elles ont travaillé pour des gouvernements conservateurs et pour des gouvernements libéraux.

**Nancy Averill, à titre personnel :** Je félicite le comité d'avoir invité des citoyens ordinaires tels que moi à témoigner. J'ai rédigé la plus grande partie de cet exposé à la bibliothèque de Minnedosa, au Manitoba, au cours de la fin de semaine dernière.

J'aimerais remercier mes coauteurs et corecherchistes, Nicole Murphy et Susan Snider, deux jeunes femmes douées d'un très grand talent et beaucoup plus jeunes que moi, qui étaient mes collègues au Forum des politiques publiques et, bien entendu, remercier également M. Zussman, qui était alors notre président, pour son appui et ses conseils. Le projet de loi C-2, qui est le projet de loi fédéral sur la responsabilité, est un des projets de loi les plus ambitieux prévus au programme. Je félicite le comité pour cet examen exhaustif. J'ai cru comprendre qu'aujourd'hui, le comité examinera les articles du projet de loi concernant les nominations politiques et le statut prioritaire. On m'a demandé de faire en sorte que mes commentaires préliminaires soient brefs; je propose par conséquent de donner mon opinion au sujet des liens entre le projet de loi et les tendances des récentes décennies à entreprendre une réforme et une mise à jour des processus de nomination par décret, d'expliquer les recommandations que nous avons faites dans l'étude de recherche que nous avons menée en 2004 et de vous donner d'humbles conseils en ce qui concerne ce que le comité pourrait inclure dans son examen et dans ses recommandations.

J'exposerai en tout premier lieu mes opinions sur les liens entre le projet de loi et les tendances des récentes décennies. L'article 227 du projet de loi modifie la Loi sur les traitements pour permettre l'établissement d'une Commission des nominations publiques qui serait chargée de mettre en place, et d'en faire rapport au Parlement, des lignes directrices régissant les processus de sélection en ce qui concerne les nominations par décret dans les organismes, les conseils, les commissions et les sociétés d'État. Je pense que le Comité législatif de la Chambre des communes sur le projet de loi C-2 a modifié l'article 227 afin d'y inclure des dispositions précises en ce qui concerne le mandat de la commission des nominations proposée. Je n'exposerai pas ces dispositions comme telles maintenant, car je présume que nous les examinerons au cours de la période des questions et des discussions.



For a moment I will speak to the trends in recent decades on GIC reform initiatives. During and since the administration of former Prime Minister Mulroney, numerous initiatives have been undertaken to make GIC appointments more transparent and objective. In 1985, the McGrath committee reviewed the appointment process for deputy ministers, heads of Crown corporations, heads of regulatory agencies and officers of Parliament. The McGrath committee set out four principles that guided its recommendations on the role of Parliament with respect to government appointments. First, the primary purpose of the nomination procedure is to seek the best possible people. Second, it is important that the public see appointments as more than simply political patronage. Third, there are good reasons for excluding certain appointments from any political scrutiny. Fourth, some appointments warrant different degrees of scrutiny by Parliament. In addition, and most important, the McGrath committee recommended that all appointments be tabled in the House of Commons, thus providing Parliament with the authority to review appointments. Unfortunately, Parliament seldom exercised this authority. The government of former Prime Minister Kim Campbell initiated the practice of advertising vacancies for most fixed-term, full-time Governor-in-Council appointments in the *Canada Gazette*.

In 1994, a visiting scholar, Gérard Veilleux, at the then Canadian Centre for Management Development, now the Canada School of Public Service, reviewed the appointment process for directors of Crown corporations. He determined that there was a political affiliation component to most of the appointments, which he did not address. His recommendation focused on building competence, including job profiles to match skills and candidates. He also suggested orientation and training for appointees and reviews of the performance of boards of public organizations to enhance their accountability to the public.

The first Red Book of the Liberal Party of Canada, *Creating Opportunity*, pledged to review the process and to ensure competence and equity in the choice of candidates. As part of the overall program review of that administration, a greater commitment was made to the appointment of women, visible minorities, Aboriginal peoples and peoples with disabilities, in addition to the elimination of approximately 500 Governor-in-Council appointments.

In the year 2000, the Auditor General of Canada reported on the governance of Crown corporations and made recommendations on the need for more emphasis on the skills

Je ferai quelques brefs commentaires sur les tendances des récentes décennies en ce qui concerne les initiatives de réforme des nominations par décret. Depuis le mandat du gouvernement du premier ministre Mulroney, de nombreuses initiatives ont été prises dans le but de rendre les nominations par décret plus transparentes et plus objectives. En 1985, le comité McGrath a examiné le processus de nomination en ce qui concerne les sous-ministres, les dirigeants de sociétés d'État, les dirigeants d'organismes de réglementation et les hauts fonctionnaires du Parlement. Le comité McGrath a établi quatre principes qui lui ont servi de guide dans ses recommandations sur le rôle du Parlement en ce qui concerne les nominations gouvernementales. Le premier est que le principal objectif de la procédure de mise en candidature est de trouver les personnes les plus compétentes possible. Le deuxième, c'est qu'il est important que le public ne considère pas les nominations comme une simple question de favoritisme politique. Le troisième est qu'il existe de bonnes raisons de soustraire certaines nominations à tout examen politique. Le quatrième principe est que certaines nominations justifient un examen du Parlement, à des degrés différents. En outre, et c'est ce qui est le plus important, le comité McGrath a recommandé que toutes les nominations soient déposées à la Chambre des communes, donnant ainsi au Parlement le pouvoir de les examiner. Le Parlement n'a malheureusement exercé ce pouvoir qu'à de rares occasions. C'est le gouvernement de la première ministre Kim Campbell qui instaura la pratique consistant à annoncer les postes vacants, pour la plupart des nominations par décret à des postes à plein temps d'une durée déterminée, dans la *Gazette du Canada*.

En 1994, un chercheur invité, M. Gérard Veilleux, du Centre canadien de gestion, appelé maintenant École de la fonction publique du Canada, a examiné le processus de nomination en ce qui concerne les directeurs des sociétés d'État. Il a découvert que la plupart des nominations étaient liées à une affiliation politique sans toutefois faire de recommandations à ce sujet. Sa recommandation était principalement axée sur l'acquisition de compétences, et l'établissement de profils d'emploi pour faire la concordance entre les candidats et les compétences requises. Il a également suggéré d'assurer l'orientation et la formation des personnes nommées et de faire des examens du rendement des conseils d'administration des organismes publics afin de les obliger à rendre davantage de comptes au public.

Dans son premier Livre rouge intitulé *Pour la création d'emplois, pour la relance économique*, le Parti libéral du Canada s'engageait à examiner le processus et à garantir la compétence et l'équité dans le choix des candidats. Dans le cadre de l'examen global des programmes de cette administration, celle-ci a pris un engagement encore plus vigoureux en ce qui concerne la nomination de femmes, de membres des minorités visibles, d'Autochtones et de personnes handicapées, outre de supprimer environ 500 nominations par décret.

En l'an 2000, le vérificateur général du Canada a présenté un rapport sur la gouvernance des sociétés d'État et a fait des recommandations concernant la nécessité d'accorder davantage

of appointees, the provision of orientation and training and, specifically, on the organizations' legislative framework and an enhanced role for the boards in making the selection process.

In summary, over the last 20 years or more the focus of the review of the Governor-in-Council appointment process has been on improved management in the areas of a transparent, merit-based approach to appointments; a provision of orientation for new appointees; a role for the board in designing the selection process; and an evaluation of the board's performance. The proposed appointments commission is in keeping with the trend to open transparent and merit-based appointments but is silent on the issue of orientation and training for appointees and on evaluation of board performance.

I will address our study in 2004. It was Public Policy Forum's desire to promote management excellence that initiated our study of Governor-in-Council appointments, *Best Practices and Recommendations for Reform*. The key premise for our study is that having competent people on the boards of public organizations establishes the foundation for management excellence. At the same time, a comprehensive appointment process must be part of a larger training and evaluation management system. In our study, we recognized that organizations in the public sector, including the provinces, the not-for-profit sector and the private sector, had developed best practices in appointments for their boards as a result of pressures from their shareholders, their members and their funders. We borrowed shamelessly from their experiences in our work.

We identified the following best practices in terms of appointment processes from these sectors: first, appointments should reflect the diversity of the Canadian population in age, colour, culture, gender and geography. Studies have determined that diversity on boards equals innovation and effectiveness. I cite the work of the Conference Board of Canada by Brown and Brown on the importance of having women as board members and the work of Dr. Richard Florida on his links with diversity, creativity and innovation. Second, the nomination process should be independent. We found many excellent examples where committees of the board take on the responsibility to establish skills profiles and, in some cases, come up with a list of possible names for review by their board and the minister.

Third, identifying the right skills is an essential first step. Many organizations have created board profiles that are a blueprint to the kinds of skills — either legal, human resource or subject expertise — that are necessary for the organization to carry on its work. Fourth, current boards must be engaged in the selection

d'importance aux compétences des personnes nommées, à leur orientation et à leur formation et, enfin, au cadre législatif des organisations et de s'appliquer à renforcer le rôle des conseils et commissions dans l'édification du processus de sélection.

En résumé, au cours des 20 dernières années, l'examen du processus de nomination par décret a mis l'accent sur une meilleure gestion axée sur les aspects suivants : une approche transparente fondée sur le mérite en matière de nominations, l'orientation des personnes nouvellement nommées, un rôle pour le conseil dans la conception du processus de sélection et une évaluation du rendement du conseil. La Commission des nominations proposée est conforme à la tendance vers des nominations transparentes fondées sur le mérite, mais la question de l'orientation et de la formation des personnes nommées et celle de l'évaluation du rendement des conseils d'administration sont passées sous silence.

Je ferai quelques commentaires sur l'étude que nous avons faite en 2004. Le Forum des politiques publiques souhaite faire la promotion de l'excellence dans la gestion qui a été le fondement de notre étude sur les nominations par décret intitulée *Pratiques exemplaires et recommandations de réforme*. La prémisse principale de notre étude est que la présence de personnes compétentes au conseil d'administration d'organismes publics établit le fondement de l'excellence en gestion. Parallèlement, un processus de nomination global doit s'inscrire dans le cadre d'un système global de gestion de la formation et de l'évaluation. Dans notre étude, nous avons tenu compte du fait que des organismes du secteur public, y compris en ce qui concerne les provinces, le secteur bénévole et le secteur privé, avaient élaboré des pratiques exemplaires en matière de nominations pour leur conseil d'administration, à la suite des pressions exercées par leurs actionnaires, par leurs membres et par leurs fondateurs. Dans notre étude, nous nous sommes inspirés sans vergogne de leurs expériences.

Nous avons relevé les pratiques exemplaires suivantes dans le cadre des processus de nomination de ces secteurs : premièrement, les nominations doivent tenir compte de la diversité de la population canadienne sur les plans de l'âge, de la couleur, de la culture, du sexe et de la géographie. Des études ont déterminé que la diversité au sein des conseils d'administration était un synonyme d'innovation et d'efficacité. Je cite les travaux de Brown and Brown du Conference Board du Canada concernant l'importance de nommer des femmes aux conseils d'administration et les travaux de M. Richard Florida sur ses liens avec la diversité, la créativité et l'innovation. Ensuite, le processus de nomination devrait être indépendant. Nous avons découvert de nombreux exemples très pertinents indiquant que les comités du conseil d'administration s'acquittent de la responsabilité d'établir des profils de compétence et, dans certains cas, d'établir une liste de candidats possibles, pour leur conseil et pour le ministre.

Troisièmement, l'identification des compétences appropriées est une première étape essentielle. De nombreux organismes ont créé pour leur conseil des profils qui sont une copie conforme du type de compétences — en matière juridique, en matière de ressources humaines ou en matière de connaissance du sujet —



process. Currently, this work is usually done by making recommendations to the minister. Fifth, effective appointments include orientation, training and performance assessment of the boards and of the individual members.

With the identification of these best practices, we made the following recommendations. First, establish a central clearing house to serve as an independent coordinator of appointments. Second, engage the current board of directors in identifying skills and competencies. Third, promote diversity in Governor-in-Council appointments. Fourth, promote training and continuing education. Fifth, assess individual and board performances. Fifth, provide parliamentary oversight. Sixth, invest agencies, boards, commissions and Crown corporations with the responsibility to report on progress. We suggest that the annual reports of these organizations would be an appropriate place to report on their appointment processes.

I would like to provide my remarks on my assessment of the provisions of Bill C-2 with respect to the GIC appointment process, specifically the appointments commission. Another key premise of our research in 2004 is that agencies, boards and commissions undertake important work on behalf of the government. Appointments to these organizations represent one of the fundamental executive functions. Governments should have the right to appoint people who reflect the governing party's values and who support its platform. However, governments need to recognize that relying on political party membership and affiliation has diminishing value in finding candidates. Membership in all parties is declining and the new political party financing laws prohibit the purchase of political profile. Individuals' values can be determined either through their community involvement in their professional work or in their voluntary service.

In the ABC community, in respect of the promotion of best practices, we found many examples of excellent practices regarding board appointments. However, there is great diversity in the resources available for agencies, boards and commissions to design and implement their own appointment processes. Some are well resourced and some are not. I think an essential part of the commission's work will be to ensure they can promote these best practices so they are available as a tool for all of the ABC community.

qui sont nécessaires pour que l'organisme puisse accomplir sa tâche. Quatrièmement, les conseils d'administration actuels doivent être engagés dans le processus de sélection. Actuellement, cela se fait généralement en faisant des recommandations au ministre. Cinquièmement, les nominations efficaces incluent une orientation, une formation et une évaluation du rendement des conseils et de leurs membres.

Ayant identifié ces pratiques exemplaires, nous avons fait les recommandations suivantes. Premièrement, établir un organisme central pour qu'il joue le rôle de coordonnateur indépendant des nominations. Deuxièmement, faire participer les conseils d'administration actuels à l'identification des compétences. Troisièmement, promouvoir la diversité dans les nominations par décret. Quatrièmement, promouvoir la formation et l'éducation permanente. Cinquièmement, évaluer le rendement des employés et des conseils d'administration. Sixièmement, fournir une supervision parlementaire. Septièmement, attribuer aux organismes, conseils, commissions et sociétés d'État la responsabilité de donner de l'information sur leurs processus de nomination. Nous suggérons que les rapports annuels de ces organismes seraient le cadre approprié pour présenter cette information.

J'aimerais faire des observations sur mon évaluation des dispositions du projet de loi C-2 en ce qui concerne le processus de nomination par décret, et en particulier en ce qui concerne la Commission des nominations. Une autre prémisses essentielle de l'étude que nous avons faite en 2004 est que les organismes, conseils et commissions accomplissent une mission importante pour le gouvernement. Les nominations à ces organismes représentent une des fonctions exécutives fondamentales. Les gouvernements devraient avoir le droit de nommer des personnes qui adhèrent aux valeurs du parti au pouvoir et appuient son programme. Cependant, il est essentiel que les gouvernements tiennent compte du fait que l'approche fondée sur les critères d'adhésion à un parti politique et d'affiliation politique perd de son efficacité dans la recherche de candidats. Dans tous les partis, le nombre d'adhérents diminuent et les nouvelles lois sur le financement des partis politiques interdisent l'achat d'un profil politique. Les valeurs des candidats peuvent être établies grâce à leur participation communautaire dans le cadre de leur vie professionnelle ou de leurs services bénévoles.

Premièrement, en ce qui concerne la promotion des pratiques exemplaires, nous avons relevé dans le milieu des organismes, des conseils, commissions et sociétés d'État de nombreuses pratiques semblables en matière de nomination des membres du conseil. Cependant, les ressources dont ils disposent pour la conception et la mise en œuvre de leurs processus de nomination sont très différentes. Certains disposent de ressources suffisantes mais d'autres pas. Je pense qu'une des tâches essentielles de la commission sera de s'assurer qu'ils pourront promouvoir ces pratiques exemplaires de façon à ce que cet outil soit à la disposition de tous les organismes, conseils, commissions et sociétés d'État.

Second, in terms of transparency and public education, we determined that the Governor-in-Council process was one of the least understood government processes, yet we counted almost 2,400 full- and part-time positions that were appointed through the Governor-in-Council system.

To help citizens understand their government more fully, the commission's public reporting should include more than an annual report to Parliament; perhaps an ongoing posting on their website of the names, terms and biographies of appointees. In addition, the report to Parliament should include a listing of all appointees made in that year.

Third, in the area of orientation and training of Governor-in-Council appointments, finding and appointing the right person is only the foundation for a well-functioning board. That is the first step. Orientation and ongoing professional development are equally important. I cite the example of the British Columbia Board Resourcing and Development Office, which includes that employees receive ongoing professional development with respect to board governance issues.

I recommend that the mandate of the appointments commission include orientation and professional development because, again, there is a great deal of diversity in the ability of boards and commissions to do this on their own.

Regarding the role of Parliament, as indicated in my earlier remarks, Parliament has always had the authority to review the Governor-in-Council appointments. The standing orders of the House of Commons provide for the standing committees of the House of Commons, which have members from all political parties in the House, to give them the authority to review all non-judicial appointments. This authority has seldom been exercised, and it is probably more efficient for Parliament to review the report of the appointments commission on the overall process and all of the appointments as proposed in the legislation.

Finally, I recommend that the Senate committee look to the United Kingdom for the example of the Office for the Commissioner for Public Appointments. It was established in 1995 with a mandate that appears very similar to the mandate proposed in the legislation. After almost 11 years of operation, I suggest that office has sufficient experience in how well their process is working and how the Canadian legislation might be improved.

**The Chairman:** Thank you for those two very interesting presentations. I believe the drafters, in preparing Bill C-2, were aware of the work of the Baroness of Finchley in England and her work in relation to the appointments commission.

Deuxièmement, en ce qui concerne la transparence et l'éducation du public, nous avons remarqué que le processus des nominations par décret était un des processus gouvernementaux les moins connus alors que nous avons compté près de 2 400 postes à plein temps et à temps partiel dont les titulaires ont été nommés par décret.

Pour aider les citoyens à mieux connaître leur gouvernement, les rapports publics de la commission ne devraient pas se limiter à la présentation d'un rapport annuel au Parlement; il conviendrait peut-être qu'elle affiche en permanence sur son site Web le nom, le mandat et la biographie des personnes nommées. En outre, le rapport au Parlement devrait inclure une liste de toutes les nominations faites au cours de l'année concernée.

Troisièmement, en ce qui concerne l'orientation et la formation des personnes nommées par décret, la découverte et la nomination de la personne appropriée n'est que l'assise d'un conseil efficace. C'est la première étape. L'orientation et le perfectionnement professionnel permanent sont tout aussi importants. Je cite l'exemple du British Columbia Board Resourcing and Development Office qui inclut ce perfectionnement professionnel permanent des employés en ce qui concerne les questions de gouvernance du conseil.

Je recommande que le mandat de la Commission des nominations inclue l'orientation et le perfectionnement professionnel car la capacité des conseils et commissions à le faire par leurs propres moyens varie considérablement d'un à l'autre.

En ce qui concerne le rôle du Parlement, comme je l'ai mentionné dans mes observations antérieures, le Parlement a toujours eu le pouvoir d'examiner les nominations par décret. Le Règlement de la Chambre des communes renferme des dispositions concernant les comités permanents de la Chambre des communes, qui regroupent des membres de tous les partis politiques représentés à la Chambre, afin de leur donner le pouvoir d'examiner toutes les nominations autres que les nominations à la magistrature. Ce pouvoir n'a été exercé qu'à de rares occasions et il serait probablement plus efficace pour le Parlement d'examiner le rapport de la Commission des nominations sur le processus global et sur l'ensemble des nominations, tel que proposé dans le projet de loi.

Enfin, je recommande que le comité sénatorial examine l'exemple de l'Office for the Commissioner for Public Appointments du Royaume-Uni. Ce bureau a été créé en 1995 et on lui a confié un mandat très analogue en apparence au mandat proposé dans le projet de loi. J'estime qu'en 11 ans d'activité, ce bureau a maintenant acquis une expérience suffisante pour que l'on puisse déterminer si, en l'occurrence, le processus est efficace et ce que l'on pourrait faire pour améliorer la législation canadienne.

**Le président :** Je vous remercie pour ces deux exposés très intéressants. Je pense que les rédacteurs du projet de loi C-2 étaient au courant des travaux de la Baronne de Finchley (Angleterre) en ce qui concerne la Commission des nominations.



My question is to you, Mr. Zussman. You stated we need separate pieces of legislation. Have you looked at the United Kingdom example? Does that system operate through something similar to the Salaries Act, or does it have a separate piece of legislation as you recommend.

**Mr. Zussman:** I believe it is a separate piece of legislation. It has symbolic value. Obviously from a legal point of view, you can operate a system in a whole series of different ways.

**The Chairman:** I was particularly impressed with your emphasis on the importance of diversity and the ABCs — agencies, boards and commissions — because that is extremely important in Canada and other countries.

**Senator Milne:** When I read through this short section of the bill, it sounds to me like a very good idea. However, I take issue with the wording of it as found on page 175, clause 227 proposed section 1.1(1), “The Governor in Council may establish a Public Appointments Commission...”

Do you think that should be mandatory? Should it be left in the hands of future Prime Ministers as to whether or not they follow what is stated?

**Mr. Zussman:** I have been confused by that wording myself. I find it a bit unusual. I think the government’s intention is to create a commission. It already has created a secretariat to support the commission. I do not know whether this is just a drafting issue or whether it suggests broader options that I cannot contemplate.

As Ms. Averill pointed out, we have many jurisdictions around the world moving in this direction. We have a 20-year history of looking at approving public appointments. I think it is more than likely that the government will follow that suggestion.

**Senator Milne:** The word should be “shall” so that future Prime Ministers cannot back away from the whole idea of accountability.

**Mr. Zussman:** To be perfectly honest, I think once this system is created, it will be very complicated deciding not to do it this way.

**Senator Milne:** Yes, it would be very difficult. In clause 227(2) of the bill, it states:

Before making a recommendation to the Governor in Council that a person be appointed to the Commission, the Prime Minister shall consult with the leader of every recognized party in the House of Commons.

Do you think this is the right approach? The proposed legislation only mentions the House of Commons; it should include consultation with the Senate as well. This is something that is presently the prerogative of the Prime Minister, and he is a member of the House of Commons.

La question que je voudrais poser s’adresse à vous, monsieur Zussman. Vous avez mentionné que deux lois distinctes étaient essentielles. Avez-vous examiné le cas du Royaume-Uni? Est-ce que ce système est fondé sur un mécanisme analogue à celui de la Loi sur les traitements ou a-t-on adopté à cette fin une loi distincte, comme vous le recommandez?

**M. Zussman :** Je pense qu’il s’agit d’une loi distincte. Elle a une valeur symbolique. De toute évidence, d’un point de vue juridique, on peut exploiter un système de toutes sortes de façons différentes.

**Le président :** J’ai été tout particulièrement impressionné par votre insistance sur la diversité et sur les organismes, conseils et commissions, car c’est extrêmement important au Canada et dans d’autres pays.

**Le sénateur Milne :** Quand je lis ce court passage du projet de loi, j’ai l’impression que c’est une très bonne idée. Cependant, je n’approuve pas le libellé du paragraphe 1.1(1) de l’article 227 proposé, à la page 175 du projet de loi, à savoir « Le gouverneur en conseil peut constituer la Commission des nominations publiques [...] ».

Ne pensez-vous pas que ça devrait être obligatoire? La décision de suivre ou non les instructions peut-elle être laissée à la discrétion des futurs premiers ministres?

**M. Zussman :** J’ai moi-même été déconcerté par cette formulation. Je la trouve plutôt inhabituelle. Je pense que le gouvernement a l’intention de créer une commission. Il a déjà créé un secrétariat chargé de seconder la commission. Je ne sais pas si c’est dû uniquement à la façon de rédiger ou si cette disposition laisse entrevoir des options générales que je n’arrive pas à envisager.

Comme l’a mentionné Mme Averill, de nombreux pays empruntent cette direction. Nous examinons la question de l’approbation des nominations publiques depuis une vingtaine d’années. Il est donc fort probable que le gouvernement suive cette suggestion.

**Le sénateur Milne :** Le terme devrait être « shall » pour que les futurs premiers ministres ne puissent pas revenir en arrière en ce qui concerne toute la question de la reddition de comptes.

**M. Zussman :** Pour être parfaitement honnête, après la création de ce système, il sera probablement très compliqué de décider de ne pas procéder de cette façon.

**Le sénateur Milne :** Oui, ce serait très difficile. Le paragraphe 227(2) du projet de loi dit ceci :

Avant de recommander au gouverneur en conseil la nomination d’un membre de la commission, le premier ministre consulte les chefs de tous les partis reconnus à la Chambre des communes.

Pensez-vous que ce soit la bonne approche? Le projet de loi ne mentionne que la Chambre des communes; il devrait inclure également le Sénat. C’est actuellement la prerogative du premier ministre et il est membre de la Chambre des communes.

**Mr. Zussman:** That is a good question. I do not know the right answer to that, frankly, because I am unaware of any other instance or any other piece of legislation where consultation within the Senate is mandatory or required by law. I also note in the draft legislation that not all appointments are subject to the same level of consultation.

This is the kind of thing that the public appointments commission might undertake as a means of regularizing to what degree it will consult with the leaders of the various parties in the House or in the Senate.

It is quite clear that one cannot have that level of consultation for every single appointment, nor would one want that. At this point, the draft legislation is silent. Maybe that is one of the first things the commission could accomplish, is categorize the types of appointments that are made with increasing consultation with parliamentarians depending upon the complexity and importance of the appointment.

**Senator Milne:** As I understand it, in the spring we saw a process where the Prime Minister nominated a candidate and that candidate was reviewed by the Government Operations and Estimates Committee.

**Mr. Zussman:** That is correct. On the basis of that vote, I think the name was withdrawn. That was the Prime Minister's decision. He developed that particular process. It was not required under any current policy or rule.

**Senator Cowan:** I think there might be a bit of a misunderstanding. I believe Senator Milne was referring to the appointments of members of the commission, and whether those appointments should involve consultation with leaders of the parties in the Senate and the House of Commons. I do not think she was referring to the Governor-in-Council appointments.

**Mr. Zussman:** There are some provisions in the act that require the government to consult with leaders of the parties formally under their own legislation.

**Senator Cowan:** Does that apply to commissioners?

**Mr. Zussman:** Yes. For instance, I think with reference to the Auditor General, there will be a requirement that the government seek support from the various parties with respect to that appointment. Thank you for that clarification, but this has a broader application as well.

**Senator Milne:** This is meant to evaluate and approve the selection processes proposed by ministers. It is not every single Governor-in-Council appointment; it is the process.

**Mr. Zussman:** Yes.

**Senator Milne:** Ms. Averill, what do you think the proper process should be to ensure that these positions are filled by the best and brightest with both experience and knowledge in the field?

**M. Zussman :** C'est une bonne question. J'ignore quelle serait la bonne réponse à cette question car je ne connais aucun autre cas ou aucune autre loi où la consultation du Sénat est obligatoire ou exigée par la loi. Je remarque également que dans le projet de loi, les nominations ne sont pas toutes assujetties au même niveau de consultations.

C'est le type d'initiative que pourrait entreprendre la Commission des nominations publiques afin de régulariser le degré de consultation des chefs des divers partis reconnus à la Chambre ou au Sénat.

Il est manifeste que l'on ne peut pas prévoir le même degré de consultation pour absolument toutes les nominations et ce ne serait d'ailleurs pas souhaitable. Actuellement, le projet de loi passe cette question sous silence. Une des premières initiatives que pourrait prendre la commission serait peut-être de classer les types de nominations pour lesquelles une consultation accrue des parlementaires sera faite, selon leur complexité et leur importance.

**Le sénateur Milne :** Si je comprends bien, au printemps, le premier ministre a proposé un candidat dont la candidature a été examinée par le Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires.

**M. Zussman :** C'est exact. Je pense que la candidature de cette personne a été retirée à la suite de ce vote. C'était la décision du premier ministre. C'est lui qui avait mis au point ce processus. Il n'était pas exigé par une politique ou par un règlement quelconque.

**Le sénateur Cowan :** Il y a peut-être malentendu. Je pense que les commentaires du sénateur Milne concernaient la nomination des membres de la commission et la question de savoir si cela devrait nécessiter la consultation des chefs des partis au Sénat et à la Chambre des communes. Je ne pense pas que sa question concernait les nominations par décret.

**M. Zussman :** La loi renferme des dispositions qui obligent le gouvernement à consulter officiellement les chefs des partis.

**Le sénateur Cowan :** Cette règle s'applique-t-elle aux commissaires?

**M. Zussman :** Oui. Par exemple, en ce qui concerne la nomination du vérificateur général, le gouvernement doit obtenir l'appui des divers partis. Merci pour cette clarification, mais cela a une portée plus large également.

**Le sénateur Milne :** Le but est d'évaluer et d'approuver les processus de sélection proposés par les ministres. Il ne s'agit pas d'absolument toutes les nominations par décret. C'est le processus.

**M. Zussman :** Oui.

**Le sénateur Milne :** Madame Averill, estimez-vous que la procédure adéquate devrait être de s'assurer que ces postes sont occupés par les personnes les plus compétentes et les plus brillantes, ayant à la fois de l'expérience et des connaissances dans le domaine en question?



I assume it will not be only PCO publishing a vacancy on their website and that there will be some proper process.

**Ms. Averill:** There are good processes in practice at this time where, when a vacancy comes up on a board, the board strikes a committee, or the board acts as a whole to develop a skill profile of the needs of the proposed candidate. For example, the board of the whole indicates in review that they are weak in areas such as legal skills, human resource skills, financial skills, or skills or experience in the subject at hand, such as Canada Post or the Mint, as an example. These skills are then written into the job profile.

**Senator Milne:** These are the individual boards and commissions.

**Ms. Averill:** That is right. The board would then provide that skill profile to the minister's office, sometimes together with a list of possible candidates, given that the board knows who the candidates are in a particular field.

My understanding is that the appointments commission would ensure that these processes were standard, that they included the issue of skills assessment and that candidates were reviewed in a standard way that looked at their skills and the best person for the job.

**Senator Milne:** When I read through your interesting report here to the Public Policy Forum, it seems that every group has its own criteria and method of filling vacancies right now.

**Ms. Averill:** That is right.

**Senator Milne:** There is a wide variation.

**Ms. Averill:** That is correct, but the principles are the same in terms of having a process that identifies a set of specific skills; that skills profile and the process itself is open and transparent.

One role of the appointments commission would be to keep an ongoing roster of profiles. I believe in B.C. the resourcing board keeps biographical information on proposed candidates for a variety of positions. These names are then added to the list.

**Senator Milne:** Proposed section 1.1(2)(e) states:

“To report publicly on compliance... an annual report to the Prime Minister to be transmitted to the Speaker of each House of Parliament...”

It looks as though the Senate will be asked to look at the report on compliance, even though the Senate had nothing whatsoever to do with the appointment of this person. It is a little bizarre. The Senate has had no input at all as to who was appointed to the body; that is interesting.

Je présume que le Bureau du Conseil privé ne se contentera pas d'annoncer un poste vacant sur son site Web et qu'un processus quelconque approprié sera en place.

**Mme Averill :** On suit déjà actuellement certains processus excellents dans le cadre desquels, lorsqu'un poste devient vacant au sein d'un conseil d'administration, le conseil institue un comité ou décide en séance plénière d'élaborer un profil des compétences que doit posséder le candidat proposé. Le conseil plénier indique dans son examen que le sujet, Postes Canada ou la Monnaie, par exemple, accuse des faiblesses dans des domaines comme les compétences juridiques, les compétences en ressources humaines, les compétences financières ou les compétences générales ou encore l'expérience. Ces compétences sont alors intégrées au profil d'emploi.

**Le sénateur Milne :** Il s'agit des conseils et commissions.

**Mme Averill :** C'est exact. Le conseil transmet alors ce profil au cabinet du ministre en y annexant parfois une liste des candidats éventuels, étant donné qu'il connaît les candidats dans un domaine précis.

Je pense que la Commission des nominations veillerait à ce que ces processus soient normalisés, à ce qu'ils incluent l'évaluation des compétences, à ce que les candidats soient examinés de manière uniforme en fonction de leurs compétences et à ce que le choix se porte sur la personne la mieux qualifiée pour le poste en question.

**Le sénateur Milne :** J'ai lu le rapport intéressant que vous avez présenté au Forum des politiques publiques et j'ai l'impression que chaque groupe a actuellement des critères spécifiques et une méthode qui lui est propre pour combler les vacances.

**Mme Averill :** C'est exact.

**Le sénateur Milne :** Cela varie beaucoup d'un organisme à l'autre.

**Mme Averill :** C'est exact, mais les principes sont les mêmes en ce qui concerne un processus indiquant une série de compétences précises; ce profil des compétences et le processus comme tel sont ouverts et transparents.

Un des rôles de la Commission des nominations consisterait à maintenir une liste permanente des profils. Je pense que la commission ontarienne a un répertoire de candidats proposés pour divers postes, contenant de l'information biographique. Les noms de ces candidats sont ensuite ajoutés à la liste.

**Le sénateur Milne :** L'alinéa 1.1(2)(e) proposé dit ceci :

« faire rapport publiquement sur l'observation [...] un rapport annuel au premier ministre pour communication au président de chaque chambre du Parlement [...] ».

Il semblerait que l'on demandera au Sénat d'examiner le rapport sur la conformité, même s'il n'intervient pas du tout dans la nomination de cette personne. C'est un peu étrange. Le Sénat n'a pas donné le plus petit conseil en ce qui concerne la nomination au sein de cet organisme; c'est intéressant.

I will go back to proposed subsection 1.1(2)(a) which states, "to oversee, monitor, review and report on the selection process..." This provision looks as though it is modelled after the British model. You say it has been operating since 1995?

**Ms. Averill:** That is right.

**Senator Milne:** Have they had any problems since then?

**Ms. Averill:** I am not aware of what their progress has been on this.

**Mr. Zussman:** My understanding is that it is working well. Obviously, some elements need to be worked out, but this commission has been extended to almost all appointments in the U.K. It varies enormously in terms of the scope and range of appointments.

**Senator Milne:** I do not know if honourable senators are aware, but this bill allows for the reappointment of the public appointments commissioner for one or more five-year terms. The public wants these commissioners to be independent. Their pay will be set by cabinet and their prospects of reappointment will be by cabinet. Under these circumstances how can we set safeguards to ensure that they will be independent? Do you have any suggestions you would like to make?

**Mr. Zussman:** Not particularly, other than the fact that we do this all the time, in the sense that we have appointments where independence is critical, for example, the Auditor General, the Public Service Commission and judges. We have done well in Canada. You are right to raise the concern, but our track record in Canada is exemplary. We have managed to maintain independence while at the same time allowing governments to make the appointments.

**Ms. Averill:** My suggestion is to enshrine their independence in the legislation. We have had excellent experience with independent officers of Parliament.

**Senator Milne:** There is nothing in the bill whatsoever that says anything about a complaints mechanism. Do you have any suggestions as to how a complaints mechanism could be established if someone feels they have been treated unfairly?

**Ms. Averill:** In terms of not being appointed?

**Senator Milne:** Yes.

**Ms. Averill:** If the process is transparent and open the commission can always illustrate how one candidate was viewed to have better skills than the other, just as in any job competition.

**Senator Milne:** Mr. Zussman, you spoke a bit about priority status. I was not aware of it, but you said something about spouses having priority status. Would that be the spouses of diplomats, people serving abroad?

Je reviens à l'alinéa proposé 1.1(2)a) qui dit ceci : « superviser, surveiller et contrôler les processus de sélection [...] ». Cette disposition est apparemment inspirée du modèle britannique. Avez-vous bien dit qu'elle était en vigueur depuis 1995?

**Mme Averill :** C'est exact.

**Le sénateur Milne :** A-t-on eu des problèmes en Grande-Bretagne depuis cette date?

**Mme Averill :** Je ne suis pas au courant des progrès que les Britanniques ont réalisés à cet égard.

**M. Zussman :** Je pense que ça fonctionne bien. De toute évidence, certains éléments doivent être ajustés, mais cette commission intervient maintenant dans pratiquement toutes les nominations au Royaume-Uni. La portée des nominations varie considérablement.

**Le sénateur Milne :** Je ne sais pas si les honorables sénateurs en sont conscients, mais ce projet de loi permet de nommer à nouveau le commissaire aux nominations publiques pour un ou plusieurs mandats de cinq ans. Le public veut que ces commissaires soient indépendants. Leur rémunération est alors fixée par le Cabinet et les perspectives de renouvellement du mandat sont liées au Cabinet. Dans ces circonstances, comment peut-on établir des mesures qui garantiraient leur indépendance? Auriez-vous des suggestions à faire?

**M. Zussman :** Pas particulièrement; je voudrais seulement signaler que nous le faisons tout le temps, car nous avons des nominations pour lesquelles l'indépendance est cruciale, notamment en ce qui concerne le vérificateur général, les membres de la Commission de la fonction publique et les juges. Tout s'est bien passé au Canada. Vous avez le droit de poser la question, mais notre bilan est exemplaire en la matière au Canada. Nous sommes parvenus à maintenir l'indépendance tout en permettant aux gouvernements de faire les nominations.

**Mme Averill :** Je suggère d'enchâsser leur indépendance dans la loi. Nous avons vécu d'excellentes expériences avec de hauts fonctionnaires du Parlement indépendants.

**Le sénateur Milne :** Il n'est nulle part question dans ce projet de loi d'un mécanisme de règlement des plaintes. Avez-vous des suggestions à faire en ce qui concerne l'établissement d'un tel mécanisme dans les cas où une personne estimerait avoir été lésée?

**Mme Averill :** Parce qu'elle n'a pas été nommée?

**Le sénateur Milne :** Oui.

**Mme Averill :** Si le processus est transparent et ouvert, la commission pourra toujours expliquer pourquoi on a estimé qu'un candidat avait des compétences supérieures à celles de l'autre, comme dans toute autre dotation de poste par voie de concours.

**Le sénateur Milne :** Monsieur Zussman, vous avez fait quelques commentaires au sujet des statuts prioritaires. Je n'étais pas au courant, mais vous avez laissé entendre que les conjoints bénéficiaient de ce statut. S'agit-il des conjoints de diplomates, de personnes en service à l'étranger?



**Mr. Zussman:** Under the Public Service Employment Act we have a category of employees who enjoy a priority status. They have, in a sense, first access to available jobs. One category of priority employee is a federal employee who must move to be with a spouse. As a consequence, these individuals are accorded priority status in seeking jobs in the new location. They are not guaranteed a job, but if a job becomes available for which they are qualified they have first access.

**Senator Milne:** How long does this priority status last?

**Mr. Zussman:** That is a good question.

**Senator Milne:** How long would it last under this bill? Is it changed by this bill?

**Mr. Zussman:** No, it is not changed. It does not change the Public Service Employment Act. I was attempting to situate employment status for exempt staff in ministers' offices in the broader context of priorities. The point is that they are not a large part of the priority status system, but this matter has been of some interest to the government in terms of Bill C-2.

**Senator Zimmer:** Ms. Averill, I have three questions for you.

In the document you submitted to this committee about the Governor-in-Council appointments reform you recommended the establishment of a central clearing house that will serve as an independent coordinator of appointments. If such a clearing house were established what role, if any, do you envisage for this proposed public appointments commission in terms of overseeing and reporting on its work?

**Ms. Averill:** The central clearing house must be part and parcel of the mandate of the public appointments commission where, on the one side they establish processes and ensure that there is a code of practice, but on the other side it is similar to the B.C. model where they have a roster of names. All the processes are reviewed by the commission and it acts as a clearing house.

**Senator Zimmer:** You mentioned this morning that boards have the opportunity to make recommendations to the minister responsible, and I thought you said they strike a committee. My understanding is that all the boards have standing appointment committees whereby, on an ongoing basis, they are prepared to follow this process. I believe they already have existing standing committees; they do not just strike one when it occurs. Is it on an ongoing basis?

**Ms. Averill:** That depends on the size. The larger Crown corporations have the luxury to be able to do that. They have an evergreen list. The smaller agencies, boards and commissions do not. From time to time, as is necessary, they strike a committee or the board will look at appointments.

**M. Zussman :** La Loi sur l'emploi dans la fonction publique a prévu une catégorie d'employés bénéficiant d'un statut prioritaire. Ils ont en quelque sorte un accès prioritaire aux postes disponibles. Une catégorie d'employés prioritaire est celle dans laquelle se trouve un fonctionnaire fédéral qui doit déménager avec un conjoint. On accorde par conséquent un statut prioritaire à ces personnes en ce qui concerne la recherche d'un emploi dans le nouveau lieu. On ne leur garantit pas un emploi, mais si un emploi pour lequel ils sont qualifiés se libère, ils y ont accès en priorité.

**Le sénateur Milne :** Combien de temps dure ce statut prioritaire?

**M. Zussman :** C'est une question pertinente.

**Le sénateur Milne :** Combien de temps durerait-il aux termes de ce projet de loi? Sa durée est-elle modifiée par ce projet de loi?

**M. Zussman :** Non. Ce projet de loi ne modifie pas la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Je tentais de situer le statut de l'emploi en ce qui concerne le personnel exonéré des cabinets des ministres, dans le contexte général des priorités. Ça ne représente pas un volet considérable du système du statut prioritaire, mais cette question intéresse le gouvernement dans une certaine mesure, dans le contexte du projet de loi C-2.

**Le sénateur Zimmer :** J'ai trois questions à vous poser, madame Averill.

Dans le document concernant la réforme des nominations par décret que vous avez présenté au comité, vous avez recommandé l'instauration d'un organisme central qui jouera le rôle de coordonnateur indépendant des nominations. Si on établissait un organisme central de ce type, envisagez-vous que la Commission des nominations publiques proposée pourrait être chargée de surveiller ses activités et de présenter des rapports sur ses travaux?

**Mme Averill :** Cet organisme central doit faire partie intégrante du mandat de la Commission des nominations publiques en ce sens que d'une part, elle établirait des processus et veillerait à ce qu'un code de pratique soit en place mais d'autre part, qu'elle serait analogue au modèle de la Colombie-Britannique, où une liste de noms est établie. Tous les processus y sont examinés par la commission et celle-ci joue le rôle de bureau central.

**Le sénateur Zimmer :** Vous avez mentionné ce matin que les conseils ont la possibilité de faire des recommandations au ministre concerné et je pense que vous avez mentionné qu'ils instituent un comité. Je pense que tous les conseils ont établi des comités permanents des nominations qui sont prêts à suivre ce processus de façon régulière. Je pense qu'ils ont déjà mis en place des comités permanents; ils n'en instituent pas seulement lorsque le besoin s'en fait sentir. Est-ce sur une base permanente?

**Mme Averill :** Cela dépend de la taille de l'organisme. Les grandes sociétés d'État peuvent s'offrir le luxe de le faire. Elles ont une liste permanente. Les organismes, conseils et commissions qui sont de plus petite taille n'en ont pas. De temps en temps, selon les besoins, ils instituent un comité ou alors ils examinent les nominations.

**Senator Zimmer:** Do you know of any analyses that have been done on appointments that have been recommended by the board to the minister? Do you have any analyses as to the percentage of successful appointments that have come from the board itself?

**Ms. Averill:** I do not have that information.

**Senator Joyal:** If I understand the terms of reference of the public appointments commission, it does not deal with the appointment of deputy ministers or assistant deputy ministers, which was one of the core recommendations of Justice Gomery.

**Mr. Zussman:** That is correct.

**Senator Joyal:** Proposed section 1.1(1)(a) deals with the appointment of agencies, boards, commissions and Crown corporations and, not all the appointments that deal with the management of departments, which is the core of government administration, would be within the scope of the public appointments commission.

**Mr. Zussman:** It is my understanding that the deputy ministers would continue to be appointed by the Prime Minister using the same method that we have used for many years.

**Senator Joyal:** It deals essentially with the agencies, boards, commissions and Crown corporations.

**Mr. Zussman:** Yes.

**Senator Joyal:** I am trying to understand this bill in comparison with the U.K. legislation. Does the U.K. legislation have the same terms of reference?

**Mr. Zussman:** That is a good question. The United Kingdom, Australia and New Zealand have been experimenting with new ways of appointing deputy ministers or permanent secretaries, as they call them. Many of them have moved to a model of a contractual nature with a fixed term, performance standards and performance payments. We have not gone that route in Canada.

We feel quite comfortable with the current system, which is a traditional system. In other words, it is not fixed in legislation. Traditionally, prime ministers have appointed their own deputy ministers feeling that they want to have around them a management team with whom they are comfortable.

As we know, our deputy minister community is almost exclusively drawn from the public service. Almost every deputy minister we have had in Canada for the last 50 years has been a career public servant who has worked his or her way up the system.

**Senator Joyal:** Yes, an even though Justice Gomery recommended a different appointment process. As you know, that is one of the key recommendations of Justice Gomery's report.

I was watching the news last night and heard an announcement that Justice Gomery would comment on the list of his recommendations that have and have not been implemented. In

**Le sénateur Zimmer :** Connaissez-vous des analyses concernant des nominations recommandées au ministre par le conseil? Existe-t-il des analyses indiquant le pourcentage de nominations pertinentes faites directement par le conseil?

**Mme Averill :** Je n'ai pas cette information.

**Le sénateur Joyal :** Si je comprends bien le mandat de la Commission des nominations publiques, celle-ci ne se chargera pas de la nomination des sous-ministres ou des sous-ministres adjoints, alors que c'était une des recommandations principales du juge Gomery.

**M. Zussman :** C'est exact.

**Le sénateur Joyal :** L'alinéa 1.1(1)a) proposé concerne les nominations pour les conseils, commissions, sociétés d'État et autres organismes et pas toutes les nominations liées à la gestion des ministères, c'est-à-dire que le champ de compétence de la Commission des nominations publiques serait applicable au noyau de l'administration gouvernementale.

**M. Zussman :** Je pense que les sous-ministres continueraient d'être nommés par le premier ministre, selon la méthode utilisée depuis des années.

**Le sénateur Joyal :** Il s'agit essentiellement en l'occurrence des conseils, commissions, sociétés d'État et autres organismes.

**M. Zussman :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Je m'efforce de comprendre ce projet de loi par rapport à la loi britannique. Est-ce que la loi britannique prévoit les mêmes mandats?

**M. Zussman :** C'est une bonne question. Le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande expérimentent de nouvelles façons de nommer les sous-ministres ou les secrétaires permanents, comme ils les appellent. La plupart de ces pays ont adopté un modèle de nature contractuelle avec un mandat fixe, des critères de rendement et des primes de rendement. Nous n'avons pas adopté ce type de modèle au Canada.

Nous nous sentons très à l'aise avec le système actuel, à savoir un système traditionnel. En d'autres termes, il n'est pas établi dans une loi. Selon la tradition, les premiers ministres nomment leurs sous-ministres car ils veulent s'entourer d'une équipe de gestion avec laquelle ils se sentent à l'aise.

Comme vous le savez, notre collectivité des sous-ministres est composée presque exclusivement de personnes provenant de la fonction publique. Presque tous les sous-ministres que nous avons au Canada depuis 50 ans sont des fonctionnaires de carrière qui ont gravi les échelons.

**Le sénateur Joyal :** Oui, bien que le juge Gomery ait recommandé un processus de nomination différent. Comme vous le savez, c'est une des principales recommandations de son rapport.

En écoutant les nouvelles hier soir, j'ai appris que le juge Gomery ferait des commentaires sur la liste de ses recommandations qui ont été mises en œuvre ou qui ne l'ont



reading the bill concerning the public appointments commission, it seems to be obvious that this recommendation, one which was central to his report, is not addressed in Bill C-2.

**Mr. Zussman:** Frankly, I do not see the link between deputy minister appointments and the sponsorship program in Justice Gomery's report. I do not think that is where the problems lay with the program. One can consider different ways to appoint deputy ministers, but that did not lie at the heart or even at the fringe of the Gomery inquiry.

**Senator Joyal:** One of the first comments that we heard Professor Ned Franks underline was with respect to the game of musical chairs played by deputy ministers who do not last an average of more than a year and a half in the same portfolio. They are always touring around, which is a way to change the accountability capacity of the deputy minister. If there is a problem in a department, the tendency is to replace the deputy minister. In that way the new deputy minister can say, "It was not me. It was at another time. We now have a different process." That is a way to temper the principle of accountability. The person who heads the department should be the one answering if something inappropriate happens. That person should be the one to be called to testify before Parliament to answer for his or her acts. Justice Gomery spoke at length about this issue. Professor Franks came forward with statistics that corroborated Justice Gomery's comments. Perhaps there is a link between the work that Professor Franks did for the commission and his statistics.

**Mr. Zussman:** He did significant work for the commission, and it is of high quality. I agree 100 per cent with the observation that our deputy minister community moves around with more frequency than their equivalents in most other countries. That is an issue that could be addressed with or without the commission playing a role. In a sense, it is the Prime Minister of the day who makes the decision to move people around. The Prime Minister can simply decide that for good management reasons and for better accountability, which is the second cornerstone of this legislation, that is, to increase trust in public institutions, he will keep his deputy ministers in one portfolio for a longer period.

A simple management decision on the part of the Prime Minister could resolve that issue without adding the commission and its involvement in this appointment process. I think Professor Franks is entirely correct in making that recommendation.

It is not just for accountability purposes that I think the frequent movement of people from department to department is somewhat problematic. From a management point of view, when you have a multi-thousand person organization it does take some time to get up to speed and to appreciate the complexities of the

pas été. À la lecture des dispositions du projet de loi concernant la Commission des nominations publiques, il est manifeste que l'application de cette recommandation, qui est une des principales de son rapport, n'est pas prévue dans le projet de loi C-2.

**M. Zussman :** Je ne vois pas quel est le lien entre la nomination des sous-ministres et le programme des commandites examiné dans le rapport du juge Gomery. Je ne pense pas que ce soit à ce niveau-là que les problèmes se soient posés dans le contexte de ce programme. On peut examiner diverses méthodes de nomination des sous-ministres, mais cette question n'est pas au cœur ni même à la périphérie des préoccupations de la Commission d'enquête Gomery.

**Le sénateur Joyal :** Un des premiers commentaires qu'a faits le professeur Ned Franks concernait le jeu des chaises musicales joué par les sous-ministres qui n'occupent généralement pas le même portefeuille pour une période de plus d'un an et demi. Ils changent constamment de portefeuille, ce qui est une façon de modifier la capacité redditionnelle du sous-ministre. Si un problème survient dans un ministère, on a tendance à remplacer le sous-ministre, ce qui permet au nouveau sous-ministre de dire que ce n'était pas lui le responsable, que cela s'est passé à un autre moment et que le processus actuel est différent. C'est une façon de tempérer le principe de la responsabilité. C'est la personne qui dirige le ministère qui devrait répondre si un événement inapproprié survient. C'est cette personne qui devrait témoigner devant le Parlement pour répondre de ses actes. Le juge Gomery a fait de longs commentaires à ce sujet. Le professeur Franks a présenté des chiffres qui corroborent les commentaires du juge Gomery. Il existe peut-être un lien entre les travaux que le professeur Franks a faits pour la commission et ses chiffres.

**M. Zussman :** Il a fait un travail considérable pour la commission et il est de haute qualité. Je suis entièrement d'accord sur le fait que nos sous-ministres changent plus souvent de poste que leurs homologues dans la plupart des autres pays. C'est une question qui pourrait être réglée avec ou sans l'intervention de la commission. C'est en quelque sorte le premier ministre en poste qui décide de déplacer les sous-ministres. Le premier ministre peut tout simplement décider de maintenir ses sous-ministres pendant une plus longue période dans le même portefeuille pour de bons motifs liés à la gestion et pour une meilleure reddition de comptes, à savoir la deuxième pierre angulaire de ce projet de loi, c'est-à-dire pour accroître la confiance dans les institutions publiques.

Une simple décision de gestion de la part du premier ministre pourrait régler la question sans nécessiter l'intervention de la commission dans ce processus de nomination. Je pense que le professeur Franks a eu parfaitement raison de faire cette recommandation.

Ce n'est pas uniquement pour des questions de reddition de comptes que le déplacement fréquent de personnes d'un ministère à un autre pose certains problèmes. D'un point de vue de gestion, lorsqu'il s'agit d'un organisme dont l'effectif s'élève à plusieurs milliers d'employés, il lui faut un certain temps pour atteindre sa

portfolio. I am sure some deputy ministers would agree with you; they would like to stay a bit longer to be able to accomplish what they set out to do.

**Senator Joyal:** In other words, we have not addressed the issue of the status of the deputy minister, even though in some other countries with a system of government that is parallel to ours, they question themselves on how better to stabilize the system and give it that kind of neutrality, which is one of the key elements of transparency and trust in public opinion.

**Mr. Zussman:** We have dealt with the neutrality part quite well in Canada; however, you raise an important point. One of the things we could borrow is whether we want fixed-term contracts for our deputy minister community, which state that when hired the term is for a five- or seven-year fixed term. The notion of movement around would then be severely limited or, if done, it would be done by extraordinary means.

A number of countries have explored that process, which takes the flexibility out of the hands of the Prime Minister of the day. If there is a change in government, it would mean that the government could not put people in different slots. However, it would address the very issue that you are raising, that is, accountability would be more guaranteed because the deputy ministers are still there after some certain period of time. That is a trade-off that this committee could consider.

The only point I am making is that it does not necessarily have to be a particular feature of the public appointments commission; the Prime Minister could do this.

**Senator Joyal:** Let me come back to the public appointments commission. I am trying to establish a parallel between that commission and the Public Service Commission. One of the key objectives of the Public Service Commission is the principle of merit and neutrality.

Public servants are at the service of the state, not at the service of a partisan government of the day. That principle has worked well in Canada over the years. We have built a public service that is rather competent and rather neutral.

This commission has a term of reference of five years, which seems to be built on the life span of a government. On the other hand, in proposed section 1.1 (1)(a) to 1.1(1)(g), the bill goes to great length to build a neutral process of recruitment, appointments, best practices and building trust. However, the commission has the responsibility of maintaining that trust and transparency and applying the merit principle, which is stated in subsection (a), "and that the appointments are based on merit." I believe that provision is the key element of this process. That commission seems to have a lifespan of a government of whatever stripe.

vitesse de croisière et connaître les complexités du portefeuille. Je suis certain que plusieurs sous-ministres seraient d'accord avec vous; ils aimeraient rester en poste un peu plus longtemps pour accomplir la tâche qu'ils s'étaient fixée.

**Le sénateur Joyal :** En d'autres termes, nous n'avons pas réglé la question du statut du sous-ministre, bien que dans certains autres pays dotés d'un système de gouvernement parallèle au nôtre, on s'interroge sur les possibilités de stabiliser davantage le système et de lui donner ce type de neutralité, ce qui, dans l'opinion publique, est un des facteurs clés de transparence et de confiance.

**M. Zussman :** Nous nous en sommes assez bien tirés au Canada en ce qui concerne cette neutralité; c'est toutefois une question importante que vous soulevez. Nous pourrions donc nous interroger sur l'opportunité d'instaurer des mandats d'une durée déterminée pour nos sous-ministres, système en vertu duquel ceux-ci seraient nommés pour un mandat de cinq ou sept ans. Le principe du déplacement d'un ministère à l'autre serait alors considérablement restreint ou bien alors, il serait appliqué par le biais de moyens exceptionnels.

Plusieurs pays ont exploré ce processus qui priverait le premier ministre en poste d'une certaine marge de manœuvre. En cas de changement de gouvernement, le nouveau gouvernement ne pourrait plus affecter certaines personnes à des postes différents. Cependant, cela réglerait le problème que vous soulevez, à savoir que la reddition de comptes serait davantage garantie car les sous-ministres seraient toujours en place après qu'une certaine période de temps se soit écoulée. C'est un compromis que le comité pourrait examiner.

La seule remarque que je voudrais faire, c'est qu'il n'est pas absolument nécessaire que cela relève spécifiquement de la Commission des nominations publiques; le premier ministre pourrait s'en charger.

**Le sénateur Joyal :** Je voudrais revenir à la Commission des nominations publiques. Je tente d'établir un parallèle entre cette commission et la Commission de la fonction publique. Un des principaux objectifs de la Commission de la fonction publique est le principe du mérite et la neutralité.

Les fonctionnaires sont au service de l'État et pas au service d'un gouvernement qui est partial. Ce principe s'est avéré efficace au Canada au fil des ans. Nous avons édifié une fonction publique relativement compétente et neutre.

La commission en question a un mandat d'une durée de cinq ans, apparemment établi en fonction de la durée d'un gouvernement. Par ailleurs, aux alinéas 1.1(1)a) à 1.1(1)g), le projet de loi s'applique à établir un processus neutre en ce qui concerne le recrutement, les nominations, les pratiques exemplaires et le renforcement de la confiance. Cependant, la commission a la responsabilité de maintenir cette confiance et la transparence, et de mettre en application le principe du mérite énoncé à l'alinéa a), à savoir « et à ce que la sélection des candidats soit fondée sur le mérite ». Je pense que cette disposition est l'élément principal de ce processus. Cette commission a apparemment la même durée de vie qu'un gouvernement de quelque allégeance politique que ce soit.



It seems to me a contradiction that we are building a commission modelled on the life of a government while that commission has the responsibility of implementing a neutral and independent process.

None of the officers of Parliament have a mandate of less than seven years, and some have a mandate of ten years.

**Mr. Zussman:** That is correct.

**Senator Joyal:** The Auditor General has a mandate of seven years and the Chief Electoral Officer's term is up to 65 years. The term for members of the Public Service Commission of Canada is seven years.

It seems contradictory to go to lengths to establish a commission built on trust, publicity, disclosure, access, training, annual reports, et cetera, while establishing a commission of government appointees.

It says that the Prime Minister "shall consult" with the opposition parties. It does not say, "shall seek concurrence." A former prime minister used to say, "Hello. It is me. At two o'clock this afternoon I will appoint so-and-so. Thank you very much. You are consulted."

I will not say the name, but I am sure you know who it is.

To maintain the trust that this exercise is supposed to create, we should have appointments for seven years made with the concurrence of the opposition party, because that concurrence provides the balance in the system. We appointed the Senate Ethics Officer with the concurrence of the opposition. The opposition is the guardian of neutrality. In a democratic system, the opposition holds the balance of neutrality.

It is important, regardless of who forms the government, that the appointment process is as clear as possible under the rules of neutrality that we want to put into place.

**Mr. Zussman:** There are three elements in your question. In my understanding, "consultation" does seek some level of concurrence, notwithstanding the example you just used. When I read that, I have the sense that "consultation" means there is a real conversation.

The length of the appointment is an important issue. I did not see it necessarily as related to the length of a government, but you are right that the appointments of many other officers of Parliament are seven and ten years, so this is something you may want to give some thought to.

I am not worried about being able to find people who can do this job independently. Many Canadians could serve extremely well in this capacity.

With regard to your reference to the Public Service Commission, I am sure that when the drafters of this bill considered how this might be organized, they must have given some thought to putting this responsibility with the Public Service

J'estime qu'il est contradictoire d'établir une commission modelée sur la durée de vie d'un gouvernement alors que cette commission a la responsabilité de mettre en œuvre un processus neutre et indépendant.

Aucun des hauts fonctionnaires du Parlement n'a un mandat d'une durée de moins de sept ans et certains ont même un mandat d'une durée de dix ans.

**M. Zussman :** C'est exact.

**Le sénateur Joyal :** Le vérificateur général a un mandat de sept ans et le Directeur général des élections est en poste jusqu'à l'âge de 65 ans. Le mandat des membres de la Commission de la fonction publique du Canada est d'une durée de sept ans.

Il est apparemment contradictoire d'établir une commission fondée sur la confiance, la publicité, la divulgation, l'accès, la formation, la présentation de rapports annuels, et cetera, qui soit composée de personnes nommées par le gouvernement.

Le projet de loi stipule que le premier ministre « consulte » les partis de l'opposition. Il ne dit pas « tentera d'obtenir l'accord ». Un ex-premier ministre disait : « Bonjour. C'est moi. À 14 heures, je nommerai telle ou telle personne. Merci beaucoup. Vous êtes consultés ».

Je ne le nommerai pas, mais je suis certain que vous savez de qui il s'agit.

Pour maintenir la confiance que cet exercice est censé créer, il faudrait des nominations pour une durée de sept ans faites avec l'accord du parti de l'opposition, car cet accord apporte l'équilibre dans le système. Nous avons nommé le conseiller sénatorial en éthique avec l'accord de l'opposition. L'opposition est la gardienne de la neutralité. Dans un régime démocratique, l'opposition assure l'équilibre de la neutralité.

Quel que soit le parti au pouvoir, il importe que le processus de nomination soit aussi transparent que possible dans le contexte des règles de neutralité que nous voulons mettre en place.

**M. Zussman :** Votre question comporte trois volets. Je pense qu'en dépit de l'exemple que vous venez de citer, le terme « consultation » implique un certain degré d'accord. Lorsque je lis cette disposition, j'ai l'impression que le terme « consultation » implique une vraie conversation.

La durée du mandat est une question importante. Je ne considérerais pas nécessairement qu'elle était liée à la durée du mandat d'un gouvernement, mais un grand nombre de hauts fonctionnaires du Parlement sont nommés pour une période de sept ou de dix ans et, par conséquent, c'est une question à laquelle vous aimeriez peut-être réfléchir.

Ce n'est pas de trouver des personnes capables d'occuper ce poste tout en restant indépendantes qui me préoccupe. De nombreux Canadiens et Canadiennes pourraient faire preuve d'une grande compétence dans cette capacité.

En ce qui concerne la fonction publique, je suis sûr que lorsque les rédacteurs de ce projet de loi ont réfléchi à la façon dont ce pourrait être organisé, ils ont probablement envisagé la possibilité de confier cette responsabilité à la Commission de la fonction

Commission. The drafters must have decided, since the principle of merit-based appointments is the same, that a separate organization would be better suited for these types of appointments. The Public Service Commission is preoccupied with people who fall under the Public Service Employment Act. They are basically public servants. This group is another group of people who work for the agencies, boards and commissions of publicly owned and publicly controlled institutions.

I believe that the government decided this would be better placed elsewhere. It works either way.

**Ms. Averill:** Senator Joyal made an excellent argument for why the commission appointment should be a seven-year appointment rather than a five-year appointment.

In the context of this consultation requirement, would it be helpful if there were parameters around consultation? On what aspects of the appointment should there be consultation? Issues such as the merit and the skills of the person appointed should be considered rather than such things as political affiliation. Putting parameters around consultation might be helpful in terms of ensuring that the consultation process with the other party leaders is objective.

**Senator Joyal:** This important point requires second thought. When I was Secretary of State, I was involved with the selection of the chair of the Public Service Commission. We went to great lengths to find someone who would be above any suspicion, because the credibility of that person represented the credibility of the entire system. A person who is above reproach conveys that status to the whole of the system. If you select a person who may be perceived to have a bias, you will not achieve your objective.

**Mr. Zussman:** When I was assistant secretary for the machinery of government, I learned that each and every one of these organizations has a constituency for whom this symbolism is extraordinarily important. A busy Privy Council Office has hundreds of appointments to make, and each appointment is absolutely critical to the esteem that we will accord the institution. Each appointment is equally important.

**Senator Joyal:** I wish to remark on the French translation, and I will appeal to Senator Nolin.

[Translation]

Senator Nolin, you will note that every time the term “code of practice” is used in the English version — and the first use of the expression is in paragraph (c) — the translation that appears in the French version is “code pratique.” It seems to me that someone would never say that in French; the usual expression is “code de pratique.”

**Senator Nolin:** Yes, “code de pratique.”

publique. Les rédacteurs du projet de loi ont donc probablement décidé qu'étant donné que le principe des nominations fondées sur le mérite est le même, une organisation distincte serait plus appropriée pour ces types de nominations. La Commission de la fonction publique se préoccupe des personnes qui sont sous le régime de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Il s'agit essentiellement de fonctionnaires. Le groupe dont il est question ici est un groupe différent de personnes qui travaillent pour les organismes, les conseils et les commissions d'institutions publiques ou sous contrôle public.

Je pense que le gouvernement a décidé qu'il serait préférable que ce type de nominations relève d'un autre organisme. Les deux possibilités existent.

**Mme Averill :** Le sénateur Joyal a très bien démontré pourquoi la commission devrait être nommée pour une période de sept ans plutôt que pour une période de cinq ans.

Dans le contexte de la consultation requise, serait-il utile d'établir des paramètres en ce qui la concerne? Sur quels aspects de la nomination devrait porter la consultation? Est-ce qu'il faudrait prendre en considération des critères comme le mérite et les compétences de la personne nommée plutôt que son affiliation politique. Il pourrait être utile d'établir des paramètres pour la consultation pour s'assurer que le processus de la consultation des chefs des autres partis soit objectif.

**Le sénateur Joyal :** Cette question importante exige une deuxième réflexion. Lorsque j'étais secrétaire d'État, je participais au choix du président de la Commission de la fonction publique. Nous faisions tout ce qu'il fallait pour trouver une personne qui serait au-dessus de tout soupçon car la crédibilité de cette personne représentait la crédibilité du système tout entier. Une personne au-dessus de tout reproche confère ce statut au système tout entier. Si vous choisissez une personne qui peut être perçue comme étant partielle, vous n'atteindrez pas votre objectif.

**M. Zussman :** Lorsque j'étais secrétaire adjoint à l'appareil gouvernemental, j'ai appris que tous ces organismes ont des partisans pour lesquels ce symbolisme revêt une importance extrême. Un Bureau du Conseil privé très occupé a des centaines de nominations à faire et chaque nomination est absolument cruciale pour l'estime que nous porterons à l'institution. Chaque nomination a la même importance.

**Le sénateur Joyal :** Je voudrais faire une observation sur la traduction en français, en m'adressant au sénateur Nolin.

[Français]

Sénateur Nolin, vous constaterez que chaque fois que l'on parle de « code de pratique » dans la version anglaise — et la première mention est au petit paragraphe c) —, dans la version française, on traduit par « code pratique ». Il me semble qu'en français, on ne dit jamais cela, on dit plutôt « code de pratique ».

**Le sénateur Nolin :** Un « code de pratique ».



**Senator Joyal:** The expression “code pratique” is used at least four times here; I think it should say “code de pratique.” You and I know full well that the correct expression is “code de pratique” and not “code pratique.” A “code pratique” is a code that is useful, but a “code de pratique” is a manual laying out the appropriate procedure to follow.

**Senator Nolin:** Yes, a procedural code.

**Senator Joyal:** Exactly. For greater clarity, it seems to me we should make that correction.

[English]

It is a detail, Mr. Chairman, but I think it is important in that we are reviewing the French as much as the English.

**Senator Ringuette:** I have three questions. Mr. Zussman and Ms. Averill, both of you have talked about the code, that some work had been done by Penny Collette on starting to build a code and standards and so forth. How can we ensure that the code developed by this commission will include respect for Canadian diversity, respect of the regions, respect gender, language, age and competency? As a French woman, I find that not a lot of attention is given to competent French women coming from outside major cities. How can we ensure that there is inclusiveness in the code?

**Mr. Zussman:** I think Ms. Averill addressed that in her presentation in a sense by talking a bit about the job skills and requirements for these appointments being made explicit when these jobs are advertised. That makes it clear to the public and to the decision-makers what type of person we are looking for.

Then there is the review function; subsequently, on an annual basis, reports will be issued that Parliament will review. It is quite clear then that Parliament can hold the commission to account for meeting the tests that it set out for itself.

This is new territory for Canada: to date, governments make appointments but there is no reviewing of them. This proposed legislation allows for that type of review. Over some reasonable period of time, one can go back and review the government's record on certain issues. Parliament can then comment on that.

**Senator Ringuette:** From what I have seen, when government departments advertise for these positions, the advertising is limited to the major national paper. Therefore, many regions are missed that can offer competency and meet the Canadian diversity requirement.

**Mr. Zussman:** The answer lies in the Internet and getting Canadians to go to the appropriate place on the Government of Canada website to find out what is available. We do not have to worry about advertising costs; we do not have to worry too much about the dispersion of the notices, as they are available online

**Le sénateur Joyal :** L'expression « code pratique » est répétée au moins quatre fois dans ce texte; je pense qu'on devrait dire un « code de pratique ». Nous savons très bien, vous et moi, ce qu'est un code de pratique versus un code pratique. Un code pratique, c'est un code utile, mais un code de pratique, c'est un manuel qui contient la manière de faire.

**Le sénateur Nolin :** Un code de procédure.

**Le sénateur Joyal :** Un code de procédure. Pour plus de clarté, il me semble qu'on devrait faire cette correction.

[Traduction]

C'est une question de détail, monsieur le président, mais j'estime qu'il est important que nous examinions le français aussi bien que l'anglais.

**Le sénateur Ringuette :** J'ai trois questions à poser. Monsieur Zussman et madame Averill, vous avez tous deux fait des commentaires au sujet du code et avez mentionné que Penny Collette avait entamé l'édification d'un code et de normes. Comment pourrait-on s'assurer que le code élaboré par cette commission-ci inclurait le respect de la diversité canadienne, le respect des régions, le respect des sexes, de la langue, de l'âge et de la compétence? En tant que femme francophone, j'estime qu'on n'accorde pas assez d'attention à d'autres femmes francophones compétentes venant d'autres grandes villes. Comment pourrait-on s'assurer de trouver cette inclusivité dans le code?

**M. Zussman :** Je pense que Mme Averill a abordé la question dans son exposé en mentionnant qu'il fallait que les compétences et les exigences soient spécifiées de façon explicite lorsque ces postes vacants sont annoncés. Le type de personne recherchée est alors clair pour le public et pour les décideurs.

Ensuite, il y a la fonction d'examen; les rapports qui seront examinés par le Parlement seront ensuite présentés annuellement. Il est clair dès lors que le Parlement peut demander à la commission de rendre des comptes sur le respect des critères qu'elle s'est fixés.

C'est un territoire nouveau pour le Canada : jusqu'à présent, les gouvernements font des nominations, mais celles-ci ne sont pas examinées. Ce projet de loi autorise ce type d'examen. Sur une période de temps raisonnable, on peut revenir en arrière et examiner le bilan du gouvernement dans certains domaines. Le Parlement pourra alors faire des commentaires.

**Le sénateur Ringuette :** D'après ce que j'ai constaté, lorsque des ministères annoncent ces postes, les annonces ne paraissent que dans le principal quotidien national. Par conséquent, le message n'est pas diffusé dans de nombreuses régions où peuvent se trouver des personnes compétentes répondant au critère de la diversité canadienne.

**M. Zussman :** La solution passe par Internet; il s'agit d'inciter les Canadiens et Canadiennes à se rendre à l'endroit approprié du site Web du gouvernement du Canada pour savoir quels sont les emplois disponibles. Nous n'avons pas à nous préoccuper des frais de publicité; nous n'avons pas à nous préoccuper outre

around the world to anyone who might be interested.

**Senator Ringuette:** My second question is in regard to training. It seems to me that we have to strike a balance here because most of the time these people are appointed for a five-year term. Many of the positions are casual or part-time. There must be a balance between how much training we will provide and the benefits or return on investment, shall I say. What do you suggest would create a balance here?

**Ms. Averill:** Senator Ringuette, you have quite correctly indicated that many of these positions are part-time. There are around 2,400 agency, board and commission appointments. About 1,900 of those are part-time director positions. In terms of training, and I think this would strike a balance, we are talking about training in the relationship of the agency, the board or the Crown to the government. For example, what is the responsibility, the mandate of the agency? What is its relationship to government? How are decisions made? How do they reflect the oversight of government, the basic training in governance and the mandate of the organization? Many organizations that I interviewed indicated that their directors, although very competent people in their daily lives, really need basic training in those areas.

**Senator Ringuette:** I would agree that that would be basic training in order to perform their duties in an independent and knowledgeable way.

My last question is in regard to terms. On page 176 of the bill it says that the Prime Minister shall consult with the leaders to make an appointment. Then at page 177, proposed new section 1.1(3) of the Salaries Act states:

Members of the Commission hold office during good behaviour for a term of five years and may be reappointed for a further term or terms...

However, there is no reference to the reappointment process in regard to the consulting process with Parliament. I would like to have your comments on that. I am not commenting on the duration, because in this bill there are many conflicting terms.

**Mr. Zussman:** I had not noticed that, to be honest. It is perfectly legitimate to question the reappointment process, I suppose, and one could ask for a reappointment process similar to the process originally used to choose the person. That wrinkle is certainly worth looking at.

mesure de la diffusion des avis car ils sont accessibles en ligne à toute personne que cela est susceptible d'intéresser, où qu'elle se trouve dans le monde.

**Le sénateur Ringuette :** Ma deuxième question concerne la formation. Je pense qu'il est nécessaire d'établir un certain équilibre en la matière car, la plupart du temps, ces personnes sont nommées pour un mandat de cinq ans. De nombreux postes sont des postes temporaires ou à temps partiel. Il faut établir un équilibre entre le degré de formation que nous assurerons et les bénéfices ou le rendement de l'investissement. Qu'est-ce qui créerait un équilibre, selon vous?

**Mme Averill :** Madame Le sénateur, vous avez mentionné de façon très pertinente qu'un grand nombre de ces postes sont des postes à temps partiel. Le nombre de nominations dans les organismes, conseils et commissions s'élève à environ 2 400. Environ 1 900 de ces nominations sont des postes à temps partiel de directeur. En ce qui concerne la formation, et je pense que cela établirait un certain équilibre, il s'agit de formation dans les relations de l'organisme, du conseil ou de la société d'État avec le gouvernement. Quelles sont par exemple les responsabilités et le mandat de l'organisme? Quelles sont ses relations avec le gouvernement? Comment les décisions sont-elles prises? En quoi sont-elles conformes à la supervision du gouvernement et à la formation de base en matière de gouvernance ainsi qu'au mandat de l'organisation? De nombreuses organisations dont j'ai interviewé les représentants ont indiqué que leurs directeurs, bien qu'il s'agisse de personnes très compétentes dans leurs activités courantes, avaient vraiment besoin d'une formation de base dans ces domaines.

**Le sénateur Ringuette :** Je reconnais qu'il s'agirait d'une formation de base qui aurait pour objet de permettre aux intéressés d'accomplir leurs fonctions de façon indépendante et en toute connaissance de cause.

Ma dernière question concerne le mandat. À la page 176, il y est mentionné que le premier ministre consulte les chefs avant de procéder à une nomination. Ensuite, à la page 177, le nouveau paragraphe 1.1(3) proposé de la Loi sur les traitements dit ceci :

Les membres de la commission sont nommés à titre inamovible pour un mandat de cinq ans renouvelable [...]

Il n'est toutefois fait aucune mention du processus de renouvellement du mandat en ce qui concerne le processus de consultation du Parlement. J'aimerais que vous fassiez des commentaires à ce sujet. Je ne fais pas de commentaires sur la durée, car ce projet de loi contient de nombreuses dispositions contradictoires.

**M. Zussman :** En toute franchise, je ne l'avais pas remarqué. Il est parfaitement légitime de poser une question au sujet du processus de renouvellement du mandat et on pourrait demander un processus de renouvellement du mandat semblable au processus auquel on a initialement recours pour choisir la personne. Cette petite question mérite assurément d'être examinée.



**Ms. Averill:** When we did our research, we found that seldom is there a sound evaluation process for the performance of a board, a commission or an individual. It would be helpful if some part of the reappointment process included a review of the performance over the previous term with respect to meeting the goals and objectives of the legislation.

**Senator Ringuette:** That is a very good idea.

**Senator Cowan:** I too think that is a good idea. The proposed legislation talks about the appointments of the members of the commission and their responsibilities with respect to codes of practice. It seems to me that the real difficulty here, and where the real improvements will come, is in the development of these codes and insisting that Crown corporations have a regular board review of the performance of existing boards and a self-evaluation or other evaluation of the performance of the boards.

One of the keys is to make sure that when vacancies occur, the boards go through a very public, structured process of evaluating of their own needs, the skill sets of the existing board members, the skill sets required in the judgment of the board to meet the challenges that are changing in any organization on a go-forward basis. There should be an opportunity and a requirement for those views to be solicited and at least taken into consideration by the government in the making of the appointments.

In my own experience, which is somewhat limited in this area, the views of Crown corporations and of various agencies, boards and commissions have not been sought, and members, some very good, some not so good, have been appointed. Even in the case of good appointments, they are not appointments that fill the real needs of the board.

I am not saying that the boards ought to have the ability to be self-perpetuating, which is a difficulty sometimes. We tend to look to reappoint the people who are already there. Continuity is a good thing, but it is not necessarily good to have any person in a position forever.

One real need to be addressed is the requirement on the part of the boards and commissions to evaluate rigorously their own requirements and skill sets; another is the requirement that the government consult in a meaningful way with these boards when they come to fill vacancies, without taking away from the government the power to make the ultimate choice. I would like your comments on those points.

**Mr. Zussman:** In my estimation, most of our Crown corporations are extremely well managed. They have a very good governance structure and they do almost all of the things that you just described a few minutes ago. What is missing, and I think you put your finger on it, is that governments do not feel any particular obligation sometimes to respond to the needs of the board.

**Mme Averill :** Lorsque nous avons fait notre recherche, nous avons remarqué que l'on avait rarement prévu un processus d'évaluation efficace du rendement d'un conseil, d'une commission ou d'une personne. Il serait utile qu'un volet du processus de reconduction du mandat prévoie un examen du rendement au cours du mandat précédent, en fonction de l'atteinte des objectifs du projet de loi.

**Le sénateur Ringuette :** C'est une excellente idée.

**Le sénateur Cowan :** Je trouve, moi aussi, que c'est une bonne idée. Le projet de loi évoque les nominations des membres de la commission et leurs responsabilités dans le contexte des codes de pratique. Je pense que la difficulté en l'occurrence est que les réelles possibilités d'amélioration résident dans l'élaboration de ces codes et dans l'insistance sur la nécessité pour les sociétés d'État de faire faire régulièrement par le conseil d'administration un examen du rendement des conseils existants et une autoévaluation ou un autre type d'évaluation du rendement des conseils.

Une des clés est de s'assurer que lorsqu'un poste est vacant, les conseils suivent un processus très public et très structuré d'évaluation de leurs besoins, de l'ensemble des compétences des membres du conseil déjà en place et de l'ensemble des compétences requises, d'après le conseil, pour relever les défis en constante évolution dans toute organisation dynamique. Il faudrait offrir l'occasion, voire imposer l'obligation de solliciter ces opinions ou il faudrait, du moins, que le gouvernement les prenne en considération en procédant à ces nominations.

D'après mon expérience personnelle, qui est quelque peu restreinte dans ce domaine, les opinions des sociétés d'État et de divers organismes, conseils et commissions n'ont pas été sollicitées et on a procédé à la nomination de membres dont certains sont très compétents et d'autres moins. Même dans le cas de nominations de personnes compétentes, certaines de ces nominations ne répondent pas aux besoins comme tels du conseil.

Je n'insinue pas que les conseils devraient avoir la capacité de s'autoperpétuer, car cela pose parfois des difficultés. Nous avons tendance à renouveler le mandat des personnes qui sont déjà en place. La continuité est une bonne chose, mais il n'est pas nécessairement recommandable que la même personne reste en poste à perpétuité.

Un besoin réel dont il faut tenir compte est l'obligation de la part des conseils et des commissions d'évaluer rigoureusement leurs exigences et l'ensemble de leurs compétences; un autre est l'obligation pour le gouvernement de consulter ces conseils de façon raisonnable lorsqu'il s'agit de combler les postes vacants, sans enlever pour autant au gouvernement le pouvoir de faire le choix final. J'aimerais que vous fassiez des commentaires là-dessus.

**M. Zussman :** À mon avis, la plupart des sociétés d'État sont extrêmement bien gérées. Elles ont une très bonne structure de gouvernance et font presque tout ce que vous avez décrit il y a quelques minutes. Ce qui manque, et je pense que vous avez mis le doigt sur la plaie, c'est que les gouvernements ne se sentent pas particulièrement obligés dans certains cas de répondre aux besoins du conseil.

One small example I hear over and over again is that most of the Crown corporation boards desperately need people who have financial backgrounds, who can read financial statements with a real sense of expertise. Yet often, after the appointment process is completed, they find themselves with very competent people who do not seem to have the right skill set.

Those people are all meritorious. They just do not fit the profile of what the board needs at this particular moment in time. In this proposed legislation, presumably part of the commission's mandate would be to ensure that such requirements are more paid attention than they might be currently.

**Ms. Averill:** I agree. The important issue here is that Crowns, agencies and boards carry on very specialized work on behalf of the government, and each board is unique in the kinds of skills that it needs.

For example, the board members of the Export Development Corporation really have to understand international industry and business activity in addition to meeting some other standards. It is important for this appointments commission to have a close relationship with the various agencies for which it will be developing a code.

**Senator Day:** I would like to start by reviewing the appointment process for various people who work for government. We have the Public Service Employment Act. On page 92, Bill C-2 states:

The Governor-in-Council may appoint persons to the following positions and fix their remuneration:

- (a) deputy minister, associate deputy minister and positions of equivalent ranks;
- (b) deputy head, associate deputy head and positions of equivalent ranks; and
- (c) special adviser to a minister, a deputy minister or a deputy head.

There is a whole new group of specialty advisers under the Public Service Employment Act, and that is one area I find problematic.

The Public Service Commission of Canada has developed, over a number of years, a very good set of rules to ensure that the merit principle works for people who work for the government. We had some discussion on that when this committee dealt with the public service reorganization legislation a few years ago. It was paramount that the merit principle must prevail. Now we have this new public appointments commission; that is a third group. There is no decision to try to use some of the good process that

Un petit exemple qui a été mentionné à maintes et maintes reprises est le fait que la plupart des conseils d'administration des sociétés d'État ont désespérément besoin de personnes qui ont des antécédents dans le domaine financier, qui sont capable de lire des états financiers comme le feraient des experts. Pourtant, lorsque le processus de nomination est terminé, ils se retrouvent généralement avec des personnes très compétentes mais qui ne possèdent pas les compétences spécifiques requises.

Ces personnes ont toutes du mérite. Elles ne sont toutefois pas en concordance avec le profil des besoins du conseil au moment précis de la nomination. Dans ce projet de loi, je présume qu'une partie du mandat de la commission consisterait à s'assurer que l'on accorde davantage d'attention à ces exigences qu'on ne le fait actuellement.

**Mme Averill :** Je suis d'accord. La question importante en l'occurrence est que les sociétés d'État, les organismes et conseils accomplissent des tâches très spécialisées pour le gouvernement et que chaque conseil a besoin de types de compétences très particulières.

Par exemple, il est impératif que les membres du conseil d'administration d'Exportation et développement Canada aient une connaissance approfondie de l'industrie et de l'activité commerciale internationale, en plus de répondre à plusieurs autres critères. Il est important que cette commission des nominations ait des relations étroites avec les divers organismes pour lesquels elle élaborera un code.

**Le sénateur Day :** J'aimerais d'abord examiner le processus de nomination en ce qui concerne diverses catégories de personnes qui travaillent pour le gouvernement. Nous avons la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. À la page 92, le projet de loi C-2 indique ceci :

Le gouverneur en conseil peut nommer les titulaires des postes ci-après et fixer leur traitement :

- a) sous-ministre, sous-ministre délégué ou poste de niveau équivalent;
- b) administrateur général, administrateur général délégué ou poste de niveau équivalent;
- c) conseiller spécial d'un ministre, d'un sous-ministre ou d'un administrateur général.

Tout un nouveau groupe de conseillers spécialisés est sous le régime de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et c'est un domaine qui pose des problèmes, à mon sens.

La Commission de la fonction publique du Canada a élaboré au fil des années un très bon ensemble de règles pour s'assurer que le principe du mérite s'applique aux personnes qui travaillent pour le gouvernement. Nous avons eu des discussions à ce sujet il y a quelques années, lorsque notre comité a examiné le projet de loi sur la réorganisation de la fonction publique. Il était extrêmement important que le principe du mérite prévale. Maintenant, il est question de créer cette nouvelle Commission des nominations



has been set up with the Public Service Commission. The policy decision is to create another public appointments commission.

You are right. Here we are in the Senate. The government has made a policy decision on this and so the best thing that we can do now is to look at this proposal and to try to achieve, through amendments and suggestions for change, the goals that we would like to achieve, that we think are important and that the public wants.

That is why you are hearing all the questions about whether it is window-dressing when the bill says that the Prime Minister may or may not do something. We say, let the bill say "shall." Let us decide that this will happen.

Then you say, what about the appointment process for the people who will run this appointments commission? Would it not be helpful to have sober second thought on who these commissioners are by having the Senate involved in this process, as in many other places in this bill?

There is another possible feature that has been implemented in several other areas when there are Governor-in-Council appointments to commissions, and that is that once the Prime Minister says this is who I would like to have, that appointment must be approved by a resolution in both Houses.

What do you think about some of those possible extra steps? You have commented with respect to the Senate's being consulted beforehand. To achieve the goal of public confidence in this process, would it hurt if before each commissioner is ultimately appointed, after the Prime Minister says this is the person I would like, it would then go to both Houses of Parliament for a resolution of concurrence?

**Mr. Zussman:** I cannot imagine that it hurts. I am struggling for precedence. I do not know that there are any other instances where that is normal practice.

**Senator Day:** You can take my word for it. There are several places in this bill.

**Mr. Zussman:** In the bill itself. As you well know, eight new organizations are created by this bill.

**Senator Day:** Only eight?

**Mr. Zussman:** Eight new commissions or commissioners or organizations of one kind or another. Each one has its own particular challenges because in some way it touches on territory already covered by other organizations.

Regarding your reference to the Public Service Commission of Canada, as Senator Joyal pointed out, they do occupy very similar territory. It is not impossible to imagine at all that there

publicques qui représenterait un troisième groupe. On n'a pris aucune décision de tenter d'utiliser une partie du processus efficace qui a été établi en même temps que la Commission de la fonction publique. La décision stratégique est de créer une autre Commission des nominations publiques.

Vous avez raison. Nous voici au Sénat. Le gouvernement a pris une décision stratégique à ce sujet et, par conséquent, la meilleure chose à faire pour l'instant est d'examiner cette proposition et de tenter d'atteindre, en y apportant des amendements et en suggérant certains changements, les objectifs que nous aimerions atteindre, que nous estimons importants et que le public souhaite.

C'est pourquoi vous entendez toutes ces questions qui ont pour but de savoir s'il s'agit de jeter de la poudre aux yeux lorsque le projet de loi indique que le ministre peut faire telle ou telle chose ou ne pas en faire d'autres. Nous voulons que le libellé du projet de loi soit plus affirmatif. Il faut alors décider qu'il en sera ainsi.

On se demande quel sera le processus de nomination en ce qui concerne les personnes qui dirigeront cette commission des nominations. Ne serait-il pas utile de procéder à un second examen objectif en ce qui concerne ces commissaires, en faisant participer le Sénat au processus, comme dans plusieurs autres dispositions de ce projet de loi?

Une autre possibilité, qui a été mise en œuvre dans plusieurs autres domaines relativement à des nominations par décret dans des commissions, c'est qu'après que le premier ministre ait fait son choix, la nomination doit être approuvée par une résolution des deux chambres.

Que pensez-vous de certaines de ces mesures supplémentaires? Vous avez fait des commentaires en ce qui concerne la consultation préalable du Sénat. Pour atteindre l'objectif de la confiance du public dans ce processus, serait-il néfaste qu'avant que chaque commissaire ne soit nommé définitivement et après que le premier ministre ait fait son choix, la question soit renvoyée aux deux chambres du Parlement pour que celles-ci adoptent une résolution confirmant leur approbation?

**M. Zussman :** Je n'arrive pas à imaginer que cela puisse être néfaste. Je me creuse la cervelle pour trouver des précédents. Je ne sais pas s'il existe d'autres cas où c'est une pratique normale.

**Le sénateur Day :** Vous pouvez me croire sur parole. On la retrouve à plusieurs endroits dans ce projet de loi.

**M. Zussman :** Dans le projet de loi comme tel! Comme vous le savez, ce projet de loi crée huit nouveaux organismes.

**Le sénateur Day :** Rien que huit?

**M. Zussman :** Huit nouvelles commissions ou commissaires ou organismes d'un type ou d'un autre. Chacun comporte ses propres difficultés, car il y a chevauchement avec un territoire déjà couvert par d'autres organismes.

En ce qui concerne votre commentaire sur la Commission de la fonction publique du Canada, comme l'a mentionné le sénateur Joyal, elle occupe effectivement un territoire très semblable. Il

could be two different organizations because they do actually apply to two different groups of individuals where there is almost no overlap. In that case, I am comfortable with that.

I would like to come back to an important point you made, which I have raised before and which I believe is being dealt with in amendments. That is the issue of the government's being able to appoint special advisers to deputy ministers. I believe this was an error in drafting, because the French and English versions were different when the bill first came out. I understand — although I do not have assurances of this — that the government is not going to pursue the special adviser to deputy minister appointment as part of the Prime Minister's prerogative.

I think this is problematic, personally. As you know, special advisers are not typically appointed by the government of the day into departments. We have not done that before. That is a ground-breaking new development that would raise the issue of politicization of the public service.

I understand Mr. Baird will be looking into that. Also, because the two versions are different, I do not think it was the government's intention to go in that direction.

**The Chairman:** Mr. Baird will be here this afternoon.

**Senator Day:** We have not been told about any amendments.

**Senator Cowan:** You may have scooped him.

**Mr. Zussman:** I do not mean to scoop the minister. However, I have raised this issue on a number of different occasions with various draftspeople.

**Senator Day:** Are you aware of any other amendments we should be aware of?

**Mr. Zussman:** No.

**Senator Day:** We would be very interested in knowing if there are other government amendments that might be forthcoming.

**Mr. Zussman:** I should also point out that the President of the Public Service Commission has raised this particular issue in the annual report of the commission that was released.

**Senator Day:** She raised it here as well. I do not recall her telling us that she had been informed of an amendment.

**Mr. Zussman:** I have just heard that. I have not been informed either. I am waiting for Mr. Baird. I have been told that much consideration has been given to this, although I do not know for certain.

**Senator Day:** You do not know of any other amendments.

**Ms. Averill:** In consideration of your idea of the resolution of concurrence and review by the Senate, I would support anything that provided another check and balance. However, I wonder what the special role of the Senate might be? I would propose that

n'est pas impossible du tout d'imaginer que deux organisations différentes coexistent, car elles concernent en fait deux groupes de personnes différents qui ne se chevauchent pratiquement pas. Dès lors, la présence d'un deuxième organisme ne me dérange pas.

J'aimerais revenir à un commentaire important que vous avez fait et que j'avais déjà fait, concernant une question qui a vraisemblablement été réglée dans des amendements. Il s'agit de la possibilité que le gouvernement nomme des conseillers spéciaux pour les sous-ministres. Je pense que c'était une erreur de rédaction car les versions française et anglaise étaient différentes dans la première version du projet de loi. Je pense — quoi que je n'en aie pas de garantie — que le gouvernement n'envisagera pas de faire de la nomination des conseillers spéciaux pour les sous-ministres une prérogative du premier ministre.

Je pense personnellement que cette prérogative poserait des problèmes. Comme vous le savez, les conseillers spéciaux dans les ministères ne sont généralement pas nommés par le gouvernement. Cela ne s'est jamais produit. Ce serait une nouveauté audacieuse qui poserait le problème de la politisation de la fonction publique.

Je pense que M. Baird examinera la question. Par ailleurs, étant donné que les deux versions sont différentes, je ne pense pas que le gouvernement ait l'intention d'aller dans cette direction.

**Le président :** M. Baird sera ici cet après-midi.

**Le sénateur Day :** On ne nous a pas encore parlé d'amendements.

**Le sénateur Cowan :** Vous l'avez peut-être devancé.

**M. Zussman :** Je ne voudrais pas annoncer des nouvelles avant le ministre. Cependant, j'ai soulevé la question à plusieurs occasions différentes devant divers rédacteurs.

**Le sénateur Day :** Connaissez-vous d'autres amendements dont nous devrions être au courant?

**M. Zussman :** Non.

**Le sénateur Day :** Nous aimerions beaucoup savoir si le gouvernement compte présenter d'autres amendements.

**M. Zussman :** Je devrais en outre signaler que la présidente de la Commission de la fonction publique a abordé la question dans le rapport annuel qui a été publié.

**Le sénateur Day :** Elle l'a soulevée ici également. Je ne me souviens pas qu'elle nous ait dit qu'elle avait été informée d'un amendement.

**M. Zussman :** Je viens de l'apprendre. Je n'en avais pas été informé non plus. J'attends M. Baird. On m'a dit que l'on envisageait sérieusement cet amendement, quoique je n'en sois pas sûr.

**Le sénateur Day :** Vous n'êtes au courant d'aucun autre amendement.

**Mme Averill :** Compte tenu de votre suggestion concernant une résolution d'approbation et un examen par le Sénat, je dirais que j'appuierais toute initiative qui ferait un contrepoids supplémentaire. Cependant, je me demande en quoi pourrait



the Senate take on the role of ensuring that the principles of diversity and regional representation were reflected as is the traditional strength of the Senate. I would certainly agree with that.

**Senator Day:** That is an excellent point because, you are quite right, that is one of the traditional roles of the Senate.

The scheme contemplates that each ministry will have its own set of rules and that this commission would review the rules to ensure that certain standards are in place, as opposed to the central appointment process for all of the various agencies, boards and commissions, the ABCs.

There will be many sets of rules, depending upon which department is involved. You agree with that contemplation. According to clause 227, at page 176, it does not matter what the minister has contemplated because he or she can override. Proposed section 1.1(1)(b) states:

...giving special attention to any instances in which ministers make appointments that are inconsistent with the recommendations of appointment panels;

This contemplates that the many sets of rules do not truly matter because the minister will be able to do what the minister wants to do. The proposed commission will simply take a look at those things.

**Mr. Zussman:** However, it has a public reporting responsibility. I do not think any minister would like to be known as one who contradicts the good advice of the commission. Presumably, the commission will advise a minister on the process and the minister might respond with a different process, and a discussion will ensue. At least each of these processes will be made public. It will then be up to a whole host of people, including Parliament, to judge whether the process is fair.

Keep in mind that to date, none of this is a public issue. We do not know how appointments are made in any ABC. This would be a huge step forward that would also protect ministers from having a process imposed on them that they think will not work.

**Senator Day:** With respect, there are many different systems currently in place. For example, for the Veterans Affairs Appeal Board you can access the website to learn how it is done.

**Mr. Zussman:** There is no requirement.

**Senator Day:** It is done.

**Mr. Zussman:** You are quite right because many organizations do that.

**Senator Day:** We are saying that the proposed commission will review all of the different systems to ensure that certain fundamental principles have been met. Notwithstanding that, the minister can override those. That is what this is saying.

consister le rôle spécial du Sénat. Je propose que le Sénat assume le rôle consistant à s'assurer que les principes de la diversité et de la représentation régionale soient respectés, rôle qui est son point fort traditionnel. J'approuverais certainement ce rôle.

**Le sénateur Day :** C'est un excellent commentaire, car vous avez raison, c'est un des rôles traditionnels du Sénat.

Le plan prévoit que chaque ministre disposera d'un ensemble de règles qui lui seront propres et que cette commission examinerait les règles pour s'assurer que certaines normes soient en place, contrairement à ce que prévoit le processus central de nomination pour tous les organismes, conseils et commissions.

Il y aura de nombreux ensembles de règles, qui seront différents selon le ministère concerné. Vous acceptez ce projet. D'après l'article 227, à la page 176, ce que le ministre a prévu n'a pas d'importance car sa décision peut l'emporter. L'alinéa 1.1(1)(b) proposé dit ceci :

[...] une attention particulière étant portée à toute nomination ministérielle qui ne donne pas suite à la recommandation du jury de sélection;

Cela laisse prévoir que les nombreux ensembles de règles n'ont pas vraiment d'importance car le ministre pourra faire ce qu'il veut. La commission proposée se contentera d'examiner ces questions.

**M. Zussman :** Cependant, elle aura la responsabilité de présenter des rapports publics. Je ne pense pas qu'un ministre aimerait que l'on sache qu'il va à l'encontre des bons conseils de la commission. La commission conseillera probablement un ministre au sujet du processus et le ministre réagira peut-être en proposant un processus différent, ce qui donnera lieu à des discussions. Au moins, chacun de ces processus sera rendu public. Il appartiendra ensuite à toute une série de personnes, y compris au Parlement, de décider si le processus proposé est équitable.

Il ne faut pas oublier que rien de tout cela n'est public. Nous ne savons pas comment sont faites les nominations dans aucun conseil, commission ou organisme. Ce serait un énorme progrès qui protégerait également les ministres des risques qu'on leur impose un processus qu'ils ne jugent pas efficace.

**Le sénateur Day :** Sauf votre respect, de nombreux systèmes différents sont actuellement en place. En ce qui concerne par exemple le Tribunal des anciens combattants (révision et appel), on peut avoir accès à son site Web pour savoir comment on procède.

**M. Zussman :** Ce n'est pas une obligation.

**Le sénateur Day :** Cela se fait.

**M. Zussman :** Vous avez parfaitement raison, car de nombreux organismes le font.

**Le sénateur Day :** Nous pensons que la commission proposée examinera tous les différents systèmes pour s'assurer que certains principes fondamentaux ont été respectés. En dépit de cela, la décision du ministre pourra prévaloir. C'est ce qu'indique cette disposition.

**Ms. Averill:** That is correct but proposed subsection 1.1(4) states that in its report to Parliament, the commission has the authority to report any non-compliance. If a minister must differ from a standard procedure for whatever reason, I would assume that he or she would ensure that those reasons were clearly spelled out, such as the uniqueness of the agency in question, et cetera. It also states that the commission retains its responsibility to table its reports to Parliament; so they are public.

**Senator Day:** You are looking at the proposed subsection at page 177, which references a report of the minister failing to comply with the commission's code of conduct and not failing to follow the recommendation of the system set up by the minister. They are two different ethics. We do not know what the code of conduct will say because that has not been generated.

**Ms. Averill:** I agreed, senator.

**Mr. Zussman:** There is hope that the proposed commission will bring forward best practices. I suspect that one of the first things the commission would want to do is tell all of the agencies, boards and commissions all that it knows about best practices. Ms. Averill's point about training is critical. I am hoping that our Canada School of Public Service will take on the responsibility and offer standardized training practices for all appointees of the government of the day so they can be well informed on these important governance issues. The many agencies, boards and commissions are all asking the same questions: What is my role? What is appropriate behaviour? How do I do this? It would not take us very long to develop an interesting training session to bring the ABCs up to speed.

**Senator Day:** Proposed section 1.1(1)(f) states, "to provide public education and training of public servants involved in appointment or reappointment processes regarding the code of practice." It would be nice to include "appointed," and you would get what you want.

**Mr. Zussman:** Yes.

**Senator Day:** I will make a note of that.

**Mr. Zussman:** This committee is involved in groundbreaking work with its consideration of Bill C-2. This is unique for Canada but, as Ms. Averill and I pointed out, there are many other jurisdictions that have been experimenting in this area.

**Senator Day:** You are talking about groundbreaking with respect to the proposed public appointments commission.

**Mr. Zussman:** Yes, and the secretariat that will support it; this is all new for us.

**Mme Averill :** C'est exact, mais le paragraphe 1.1(4) dit que dans son rapport au Parlement, la commission aura le pouvoir de signaler tout incident de non-observation. Si un ministre doit déroger à une pratique normale pour quelque motif que ce soit, je présume qu'il s'assurerait que ces raisons, le caractère très particulier de l'organisme concerné, par exemple, soient bien spécifiées. Cette disposition indique également que la commission conserve la responsabilité de déposer ses rapports au Parlement; ses rapports seront donc publics.

**Le sénateur Day :** Vous examinez le paragraphe proposé à la page 177 concernant un rapport sur le ministre qui n'observerait pas le code de conduite de la commission et non sur le ministre qui omettrait de suivre la recommandation du système établi par le ministre. Ce sont deux éthiques différentes. Nous ne connaissons pas le contenu du code de conduite puisqu'il n'a pas encore été élaboré.

**Mme Averill :** Je suis d'accord, honorable sénateur.

**M. Zussman :** On espère que la commission proposée mettra de l'avant des pratiques exemplaires. Je présume qu'une des premières choses que voudra faire la commission, ce sera de communiquer à tous les organismes, conseils et commissions toutes les informations qu'elle possède sur les pratiques exemplaires. Le commentaire de Mme Averill au sujet de la formation est d'une importance cruciale. J'espère que l'École de la fonction publique du Canada se chargera de cette responsabilité et qu'elle offrira des pratiques de formation normalisées pour toutes les personnes nommées par le gouvernement au pouvoir, afin qu'elles soient bien informées sur ces questions importantes de gouvernance. Les nombreux organismes, conseils et commissions se posent tous les mêmes questions : Quel est mon rôle? Quel est le comportement approprié? Comment s'y prendre pour faire ceci? Il ne nous faudrait pas beaucoup de temps pour mettre au point une séance de formation intéressante pour les mettre au diapason.

**Le sénateur Day :** L'alinéa 1.1(1)(f) proposé dit ceci : « sensibiliser le public à la question et former les fonctionnaires chargés de mener les processus de nomination et de renouvellement de mandat relevant du code de pratique ». Ce serait bien d'y inclure « nommés », et vous auriez ce que vous voulez.

**M. Zussman :** Oui.

**Le sénateur Day :** J'en prendrai note.

**M. Zussman :** Ce comité participe à une œuvre novatrice en examinant le projet de loi C-2. C'est une initiative spécifique au Canada mais, comme l'a mentionné Mme Averill et comme je l'ai moi-même signalé, d'autres pays ont fait des expériences dans ce domaine.

**Le sénateur Day :** Vous parlez d'œuvres novatrices en ce qui concerne la Commission des nominations publiques proposée.

**M. Zussman :** Oui, et du secrétariat qui la secondera; c'est entièrement nouveau.



**Senator Day:** In your comments, Ms. Averill, I thought I heard you say that under the new rules of political financing, there is a prohibition on the purchase of public profile. I would love to know what you mean by that comment.

**Ms. Averill:** In the past, political patronage always involved some relation to party affiliation. First, membership in all political parties is declining among Canadians so the pool of potential candidates is shrinking. At one time, a person could gain political profile by making large donations to political parties. My understanding of the proposed legislation is that that can no longer happen. People cannot buy their way in or, with declining membership, look elsewhere to find people that support the values of the government of the day for appointments.

**Senator Day:** I appreciate your comment.

**Senator Zimmer:** As a supplementary, the myth says that if someone belongs to a political party, that person is without skills. When we word proposed legislation it is one thing to say that a person involved in the political process should not be appointed. However, we cannot forget that many such people have extremely good skills comparable to others. When we mention one, I think we should mention the other. I say that as a point of clarification.

**Mr. Zussman:** By making explicit criteria known to all Canadians on why and how people are appointed, it does not exclude necessarily people who have been engaged in partisan work because there will be some other criteria that clearly will be the reason why they are being appointed.

**Senator Zimmer:** At times the skills that they acquire elsewhere enhance the skills that qualify them as appointees.

**Mr. Zussman:** I agree, senator.

**Senator Milne:** I have a follow-up to Senator Day's question. Where should this proposed appointment commission be housed to lend the appearance of neutrality? I understand from what you have said, Professor Mr. Zussman that a secretariat is set up in the PMO.

**Mr. Zussman:** Currently, it is a department of the Prime Minister and will be something akin to the PCO.

**Senator Milne:** Should it be under the PMO or under the PCO? What would you suggest?

**Mr. Zussman:** That is a good question.

**Senator Milne:** It has nothing to do with the bill but it is the appearance of neutrality concerns me.

**Le sénateur Day :** Madame Averill, je pensais vous avoir entendue dire qu'en vertu des nouvelles règles concernant le financement politique, l'achat d'un profil public était interdit. J'aimerais beaucoup savoir ce que vous entendiez par là.

**Mme Averill :** Autrefois, le favoritisme politique impliquait toujours un lien quelconque avec l'affiliation à un parti. Le nombre de Canadiens affiliés à un parti politique, quel qu'il soit, diminue, si bien que la réserve de candidats potentiels diminue. À une certaine époque, une personne pouvait acquérir un profil politique en faisant des dons importants à des partis politiques. Si j'interprète bien le projet de loi, ce ne sera plus possible. On ne pourra plus acheter son profil ou, en raison de la diminution du nombre de membres des partis, chercher ailleurs pour combler les postes des personnes qui appuient les valeurs du gouvernement au pouvoir.

**Le sénateur Day :** J'apprécie votre commentaire.

**Le sénateur Zimmer :** À ce propos, je signale que la conception fausse qui est répandue est que, si une personne appartient à un parti politique, c'est qu'elle est dénuée de compétences. Quand on rédige un projet de loi, c'est bien beau de mentionner qu'une personne impliquée dans le processus politique ne devrait pas être nommée. Cependant, il ne faut pas oublier que de nombreuses personnes affiliées à un parti ont de vastes compétences comparables à celles d'autres personnes. J'estime que lorsqu'on mentionne l'un, on devrait mentionner l'autre. Je le dis à titre de clarification.

**M. Zussman :** En explicitant des critères connus de tous les Canadiens et en indiquant pourquoi et comment on procède pour les nominations, on n'exclut pas pour autant des personnes qui ont participé à des activités sectaires car d'autres critères qui justifieraient clairement les motifs de leur nomination seraient établis.

**Le sénateur Zimmer :** Dans certains cas, les compétences que ces personnes acquièrent ailleurs enrichissent leur bagage personnel de compétences et en fait des candidats admissibles à une nomination.

**M. Zussman :** Je suis d'accord, sénateur.

**Le sénateur Milne :** Je voudrais poser une question dans la foulée des commentaires du sénateur Day. Dans quels locaux cette commission des nominations proposée serait-elle installée pour donner l'apparence de sa neutralité? D'après vos commentaires, monsieur Zussman, j'ai cru comprendre qu'un secrétariat a été établi au Cabinet du premier ministre.

**M. Zussman :** Actuellement, il s'agit d'un service du Cabinet du premier ministre, et ce sera quelque chose d'analogue au Bureau du Conseil privé.

**Le sénateur Milne :** Est-ce que ce secrétariat devrait relever du Cabinet du premier ministre ou du Bureau du Conseil privé? Que suggèreriez-vous?

**M. Zussman :** C'est une bonne question.

**Le sénateur Milne :** Cela n'a aucun rapport avec le projet de loi, mais c'est l'apparence de la neutralité qui me préoccupe.

**Mr. Zussman:** I have raised this point with a number of people. We could review a number of existing options: the Prime Minister's Office; the Privy Council Office within the Privy Council Office, where we have a senior secretary; a separate department of the Prime Minister, which has been created by Prime Minister Harper; the Department of Public Service Human Resources Management Canada, PSHRMC; or the Public Service Commission.

**Senator Milne:** There are three options.

**Mr. Zussman:** All of them represent workable options. I want to remain somewhat agnostic on this because I am unsure of the best answer. There are many workable options.

You are quite right to address the issue of which option presents to Canadians a response; appears to be independent, which is merit-based; and will attract high-quality applicants. Applying those criteria, there is not one option that is far superior to the other.

**The Chairman:** Ms. Averill and Mr. Zussman, this has been most interesting, instructive and helpful to the committee.

I am pleased to welcome the Canadian Bar Association. The CBA is a professional, voluntary organization that was formed in 1896 and today represents some 35,000 lawyers, judges, notaries, law teachers and law students from across Canada.

The mandate of the Canadian Bar Association is to improve the law, improve the administration of justice, improve and promote access to justice, promote equality in the legal profession and in the justice system, improve and promote the knowledge, skills, ethical standards and well being of members of the legal profession, represent the legal profession nationally and internationally and promote the interests of the members of the Canadian Bar Association.

With us here today from the Canadian Bar Association are Mr. Bernard Amyot, the vice-president, and Tamra Thomson, the director, legislative and law reform. I see Kerri Froc is also here.

[Translation]

On behalf of the committee, I would like to thank you for being with us today. I will turn it over to you now, and after your opening statement, we will have time for questions and discussion which I am sure will be most helpful to committee members.

[English]

Welcome to the committee. We have been awaiting your presentation for a long time. As you probably know, if you have looked at any of the transcripts, the CBA's paper has come up with numerous witnesses. We are lucky and happy to have you here in person.

Please proceed.

**M. Zussman :** J'ai posé la question à plusieurs personnes. Nous pourrions examiner plusieurs options existantes : le Cabinet du premier ministre; le Bureau du Conseil privé où nous avons déjà un secrétariat principal; un service distinct du premier ministre, qui a été créé par le premier ministre Harper; Gestion des ressources humaines de la fonction publique Canada; ou la Commission de la fonction publique.

**Le sénateur Milne :** Il existe trois options.

**M. Zussman :** Ce sont toutes des options possibles. Je ne veux pas prendre position à ce sujet, car je ne sais pas très bien quelle serait la meilleure réponse. Il existe de nombreuses options possibles.

Vous avez parfaitement raison de vous demander quelle option offrirait une solution aux Canadiens et permettrait à la commission de donner une apparence d'indépendance en faisant des nominations fondées sur le mérite, et d'attirer des candidats de premier plan. Si l'on applique ces critères, aucune option n'est très supérieure aux autres.

**Le président :** Madame Averill et monsieur Zussman, cette discussion fut très intéressante et très instructive pour le comité.

J'ai le plaisir d'accueillir les représentants de l'Association du Barreau canadien (ABC). L'ABC est un organisme bénévole professionnel qui a été créé en 1896 et qui représente actuellement quelque 35 000 avocats, avocates, juges, notaires, professeurs, professeuses, étudiants et étudiantes en droit de tout le Canada.

Le mandat de l'Association du Barreau canadien consiste à améliorer le droit, améliorer l'administration de la justice, améliorer et promouvoir l'accès à la justice, promouvoir l'égalité des sexes au sein de la profession juridique et du système judiciaire, améliorer et promouvoir les connaissances, les aptitudes, les normes éthiques et le bien-être des membres de la profession juridique, représenter la profession juridique sur un plan international et national et promouvoir les intérêts de ses membres.

Les représentants de l'Association du Barreau Canadien que nous accueillons aujourd'hui sont Bernard Amyot, vice-président, et Tamra Thomson, directrice, législation et réforme du droit. Je constate que Kerri Froc est ici également.

[Français]

Le comité tient à vous remercier de votre présence. Je vous cède maintenant la parole et ensuite, nous passerons à une période de questions et de discussion qui sera, j'en suis sûr, très utile pour les membres du comité.

[Traduction]

Soyez les bienvenus. Nous attendons depuis longtemps votre exposé. Comme vous le savez probablement, si vous avez examiné les transcriptions, le document de l'ABC a été évoqué par de nombreux témoins. Nous sommes chanceux et heureux de vous accueillir en personne.

Allez-y.



**Bernard Amyot, Vice-President, Canadian Bar Association:** I will make a brief presentation, following which I will be happy to take questions.

**The Chairman:** You have the floor.

[Translation]

**Mr. Amyot:** Honourable senators, the Canadian Bar Association would like to thank you for giving it this opportunity to comment on the Federal Accountability Act. The Association represents more than 36,000 jurists in every region of the country. As you probably know, improving Canada's laws and the administration of justice are part of our mandate.

The brief that we are presenting today, which is the result of the combined expertise of a number of sections of the Canadian Bar Association, is very much in keeping with the fundamental objective being pursued here. The CBA does believe that the Federal Accountability Act is a commendable initiative. It is undoubtedly in the public interest to make government more accountable and more transparent, and to reduce the risk of undue influence over government decisions.

We support the intention and much of the content of Bill C-2. Having said that, however, we are concerned that some provisions of the bill may have the opposite effect from the one being sought. For example, we expect that the Lobbying Act will harm client-solicitor privilege. It is also our expectation that amendments to the Access to Information Act will have the effect of restricting accountability, rather than enhancing it.

Further, we believe that the Public Servants Disclosure Protection Act will make it even more difficult for people to disclose wrongdoing in the public service. And finally, we see no overriding justification for the creation of a Director of Public Prosecutions.

With your permission, Mr. Chairman, I would like to briefly touch on each of these points.

[English]

The proposed new lobbying legislation requires lobbyists to report on a monthly basis key details of all communication with senior public officials. The higher frequency and greater detail of reporting may lead to a serious problem for lawyers speaking to the government on their clients' behalf. The timing and particulars of their discussions with government would become a matter of public record, a clear conflict with the lawyer's duty to maintain client confidentiality. Members of the public are entitled to have confidence that consultations with their lawyer are not made into public fodder. The new legislation would drastically increase the risk that lawyers would effectively be forced to betray their clients' trust.

We recommend that the proposed new lobbying legislation exempt any communication made to a public office-holder on behalf of any person or organization where confidentiality is

**Bernard Amyot, vice-président, Association du Barreau canadien :** Je ferai un bref exposé après lequel je répondrai volontiers à vos questions.

**Le président :** Vous avez la parole.

[Français]

**M. Amyot :** Honorables sénateurs, l'Association du Barreau canadien vous remercie de l'occasion que vous lui offrez de commenter la Loi fédérale sur l'imputabilité. L'Association représente plus de 36 000 juristes de toutes les régions du pays. Comme vous le savez sans doute, l'amélioration des lois et de l'administration de la justice fait partie de notre mandat.

Le mémoire que nous vous présentons aujourd'hui, fruit de l'expertise de plusieurs sections de l'Association du Barreau canadien, s'inscrit dans la poursuite de cet objectif fondamental. Au départ, l'ABC estime que le projet de loi sur l'imputabilité constitue une initiative louable. Il est incontestablement dans l'intérêt public de rendre le gouvernement plus responsable et plus transparent et de réduire le risque d'influences indues sur la prise de décisions gouvernementales.

Nous appuyons l'intention et une partie appréciable du contenu du projet de loi C-2. Ceci étant dit, nous craignons que certaines dispositions du projet de loi puissent avoir un effet contraire à l'objectif visé. Nous prévoyons notamment que la Loi sur le lobbying nuira au secret professionnel entre avocat et client. Nous prévoyons que les modifications à la Loi sur l'accès à l'information réduiront l'imputabilité plutôt que de l'augmenter.

Nous estimons aussi que la Loi sur la protection de fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles rendra encore plus difficile la dénonciation d'actes répréhensibles dans la fonction publique. Et finalement, nous ne voyons aucun motif impérieux qui justifie la création du Bureau du directeur des poursuites pénales.

Avec votre permission, monsieur le président, j'aborderai brièvement chacune de ces questions.

[Traduction]

La nouvelle Loi sur le lobbying proposée oblige les lobbyistes à présenter un rapport mensuel contenant des détails importants sur toutes leurs communications avec de hauts fonctionnaires. La fréquence accrue et le niveau de détail accru des rapports pourraient poser un grave problème aux avocats qui s'adressent au gouvernement pour le compte de leurs clients. Le moment où ont eu lieu leurs discussions avec le gouvernement et les détails concernant ces discussions deviendraient publics, ce qui entre clairement en conflit avec le devoir de l'avocat de maintenir la confidentialité en ce qui concerne leurs clients. Les membres du public ont le droit d'être confiants que les consultations avec leur avocat ne seront pas rendues publiques. La nouvelle loi augmenterait considérablement les risques que les avocats soient en fait forcés de trahir la confiance de leurs clients.

Nous recommandons que la nouvelle Loi sur le lobbying proposée ne s'applique pas à toute communication adressée à un titulaire de charge publique au nom de toute personne ou de tout

required by law. We would have no difficulty with lawyers having to report to the commissioner the fact that they are engaging in confidential communications in order to safeguard the proper use of the exemption.

The Canadian Bar Association is equally worried by proposed amendments to the Access to Information Act. Paradoxically, these changes would actually restrict accountability and transparency in government.

Bill C-2 introduces no fewer than 10 new exemptions to the Access to Information Act, including blanket exemptions for information obtained or created by the Auditor General, the Privacy Commissioner, the lobbying commissioner and others.

Some of these exemptions are subject to no time limit. These changes directly undermine the government's goal to increase accountability and transparency in government. We recommend a public interest override to these exemptions in the Access to Information Act, as is already the case in many Canadian jurisdictions.

The Canadian Bar Association further recommends that even if a public interest override is included, all exemptions should be subject to time limitations and should eventually be narrowed as much as possible.

*[Translation]*

Third, the Canadian Bar Association believes that the Public Servants Disclosure Protection Act, which is intended to codify protections available to public servants who make disclosures, will in actual fact restrict that protection. The legislation will protect public servants who disclose wrongdoing when they are required to do so, whereas the existing common law already grants that protection to public servants who disclose wrongdoing without being required to do so. Thus the legislation will have the effect of diminishing the protection currently available under the common law.

We recommend that the bill be amended to protect all public servants who disclose wrongdoing, both those who are required to do so, and those who elect to do so. Finally, as regards plans to create a Director of Public Prosecutions, we see this as a solution looking for a problem.

In our opinion, there is no overriding justification for the creation of such an office. The Federal Prosecution Service already has publicly available and accessible guidelines and procedures designed to ensure prosecutorial independence. On rare occasions where prosecutorial misconduct occurs, oversight and discipline through provincial law societies enable the correction and future deterrence of improper conduct.

organisme, lorsque la confidentialité est exigée par la loi. Nous accepterions sans difficulté que les avocats soient obligés de signaler au commissaire qu'ils établissent des communications confidentielles, dans le but de garantir un recours raisonnable à l'exemption.

L'Association du Barreau canadien est également préoccupée par les modifications proposées à la Loi sur l'accès à l'information. Ces modifications limiteraient paradoxalement l'imputabilité et la transparence du gouvernement.

Le projet de loi C-2 ajouterait pas moins de 10 nouvelles exceptions à la Loi sur l'accès à l'information, notamment des exceptions générales en ce qui concerne l'information obtenue ou créée par le vérificateur général, le commissaire à la protection de la vie privée, le commissaire au lobbying et d'autres personnes.

Certaines de ces exceptions ne sont assujetties à aucune période d'application. Ces modifications saperaient directement l'objectif du gouvernement consistant à accroître l'imputabilité et la transparence du gouvernement. Nous recommandons l'inclusion d'une clause de primauté de l'intérêt public sur ces exceptions à la Loi sur l'accès à l'information, semblable à ce qui se fait déjà dans de nombreuses provinces canadiennes.

L'Association du Barreau canadien recommande en outre que, même si l'on inclut une clause de primauté de l'intérêt public, toutes les exceptions soient assujetties à une période d'application limitée et que leur champ d'application soit restreint le plus possible.

*[Français]*

Troisièmement, l'Association du Barreau canadien estime que la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, visant à codifier les protections disponibles aux fonctionnaires divulgateurs, aura en réalité pour effet de réduire cette protection. La loi protégerait les fonctionnaires qui dénoncent un acte répréhensible quand ils sont obligés de le faire, alors que la common law existante accorde déjà cette protection aux fonctionnaires qui peuvent dénoncer sans y être obligés. Le projet de loi a donc pour effet de diminuer la protection actuellement disponible en vertu de la common law.

Nous recommandons que le projet de loi soit amendé pour protéger tous les fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, ceux qui y sont tenus comme ceux qui ont le choix de le faire. Finalement, en ce qui a trait au projet de créer le Bureau du directeur des poursuites pénales, nous y voyons une solution à la recherche d'un problème.

Selon nous, aucun motif impérieux ne justifie la création de ce nouveau bureau. Le service fédéral des poursuites a déjà des lignes directrices et des procédures publiques pleinement accessibles pour assurer l'indépendance des poursuites. De plus, les barreaux provinciaux ont démontré dans le passé qu'ils peuvent corriger et prévenir les rares instances d'inconduite de procureurs.



If a separate public prosecution service is created, we recommend that the government take any necessary action to ensure that it does not impede consultation on criminal law policy issues where the practical experience and perspective of the prosecution service would be of particular benefit.

Mr. Chairman, I would just like to conclude by saying that a broad range of legal expertise was called upon in preparing the brief we have presented today. We also comment on other provisions of the bill in the brief itself.

We do hope you will seriously consider the amendments being proposed to the legislation by the Canadian Bar Association. Each of these amendments pursues the commendable and necessary objective of enhanced transparency and accountability in government. We would now be pleased to answer your questions.

[English]

**The Chairman:** Thank you very much. As you say in your formal written brief, there are a number of other discussions and recommendations. I know honourable senators have read the entire brief. Some questions may refer to items you have not discussed, such as the director of public prosecutions.

**Senator Baker:** I would like to welcome Mr. Amyot to the committee and to congratulate him on his ascension very shortly to the presidency of the Canadian Bar Association. In looking at his case law, we note it has been exactly 20 years since his first reported case before the Federal Court of Appeal, in which he teamed up with the great John B. Claxton, whose newly released book 700-page book on trust law in Quebec, written in English, I have had sent to the office.

**Mr. Amyot:** It is very well written, but I can accept no compliment for that. It is all Mr. Claxton's hard work.

**Senator Baker:** You have had 20 years with many reported cases. You are a very busy litigator. Of course, your area of law is not criminal and would not relate to the specific actions of the director of public prosecutions if in fact this bill is passed.

I have a general question. You said that the director of public prosecutions is a solution. Your exact words were "It appears to be a solution in search of a problem." I wonder if you could elaborate on that. In other words, we presume you are saying there is no real need for the establishment of the office of the director of public prosecutions. Is that correct?

**Mr. Amyot:** I will back up one step.

We fully agree with the principle of prosecutorial independence from political interference. We feel and have felt for a long time that it is fundamental to our system of justice. On the other hand, the system as it works currently, which is through the associate

Advenant la création d'une direction des poursuites pénales, nous recommandons que le gouvernement prenne les mesures pour s'assurer qu'elle ne fasse pas obstacle à la consultation en matière de droit criminel lorsque l'expérience pratique et le point de vue du service des poursuites seraient particulièrement utiles.

Permettez-moi de conclure, monsieur le président, en soulignant qu'un large éventail d'expertises juridiques a contribué à la rédaction du mémoire qui vous est présenté aujourd'hui. Nous commentons d'autres dispositions du projet de loi dans le mémoire lui-même.

Nous espérons que vous prendrez sérieusement en considération les modifications proposées par l'Association du Barreau canadien au projet de loi. Chacune de ces modifications poursuit l'objectif louable et nécessaire de transparence et de responsabilité accrues au gouvernement. Il nous fera maintenant plaisir de répondre à vos questions.

[Traduction]

**Le président :** Merci beaucoup. Dans votre mémoire écrit officiel, il est question de plusieurs autres sujets de discussion et celui-ci contient d'autres recommandations. Je sais que les honorables sénateurs l'ont lu intégralement. Certaines questions porteront peut-être sur des sujets que vous n'avez pas abordés, comme la question du directeur des poursuites pénales.

**Le sénateur Baker :** J'aimerais souhaiter la bienvenue à M. Amyot et le féliciter pour son imminente ascension à la présidence de l'Association du Barreau canadien. D'après sa jurisprudence, nous constatons qu'il y a exactement 20 ans qu'il a défendu sa première cause officielle devant la Cour d'appel fédérale, occasion à laquelle il s'est associé au fameux John B. Claxton, dont j'ai reçu à mon bureau l'ouvrage de 700 pages publié dernièrement sur la Loi régissant les fiducies au Québec, ouvrage qui est rédigé en anglais.

**M. Amyot :** Il est très bien écrit, mais je ne peux pas accepter de compliments pour cet ouvrage. Il est intégralement le fruit du dur labeur de M. Claxton.

**Le sénateur Baker :** Vous avez 20 années de métier et de nombreux arrêts publiés. Vous êtes indéniablement un avocat plaidant très occupé. Votre domaine du droit n'est pas le droit criminel et n'aurait aucun lien avec les agissements du directeur des poursuites pénales si ce projet de loi est adopté.

J'ai une question d'ordre général à vous poser. Vous avez mentionné que le directeur des poursuites pénales pourrait représenter une solution. Je me demande si vous ne pourriez pas donner des informations plus précises à ce sujet. En d'autres termes, nous présumons que vous voulez dire qu'il n'est pas vraiment nécessaire d'instaurer le Bureau du directeur des poursuites pénales. Est-ce exact?

**M. Amyot :** Je reculerai d'un pas.

Nous approuvons sans réserve le principe de l'indépendance en matière de poursuite à l'égard de toute ingérence politique. Nous estimons depuis longtemps que c'est un principe fondamental de notre système de justice. Par ailleurs, le système actuel, qui passe

deputy minister and the prosecutorial service and completely independent of the rest of the Department of Justice, already works fine and it provides for the independence of the prosecution.

It has public guidelines that are published, and it adheres to those public guidelines in a satisfactory way. We say there is no need to change something that is working fine as it is. Not that we are against the principle; on the contrary, we are very much in favour of the principle of the necessity of the independence of prosecutors.

**Senator Baker:** As you have highlighted in a recommendation, you take particular exception to the notification from the Attorney General to the Director of Public Prosecutions and the fact that there should be a detailed notice of the nature of the action taken and why it cannot be provided until the conclusion of the prosecution.

With your expertise in the area of civil litigation, even in your most recent judgment in *Hydro-Québec* in which you argued about disclosure and discoverability, is this an important matter to you? Should there be complete disclosure in such communications between the Attorney General and the Director of Public Prosecutions? Should communication not be cloaked in secrecy or held until the end of a prosecution, but specific information about that communication disclosed? Do you wish to elaborate on that?

**Mr. Amyot:** Under the current system my understanding is that if there is a decision by the associate deputy minister to intervene, there is no formal requirement. In fact, I am told that in practice it is never done. However, in the proposed bill, as it formalizes the separation between the two, if the Director of Public Prosecutions were to make such an intervention, notice can be delayed.

When you referred to full disclosure, I do not believe that is what we say. We do not say full disclosure; we say prompt notice of the intervention even if the reasons are given at the first available time as to why they cannot give further detail, which may jeopardize the outcome of a trial.

We believe that prompt notice should be given of such an intervention, because a delay in providing this notice could help the prosecution justify *ex post facto* how it handled the case, whereas prompt notice will crystallize the moment and the events on which the prosecution relies.

It increases the transparency of the process without endangering the outcome of the trial.

**Senator Baker:** Very precise. Let me ask you, then, a question of the limitation period that you do not address in your brief, which you may or may not wish to comment on. Under the act, if a commissioner becomes aware of a violation there are five different instances where the commissioner has an extremely long

par le sous-ministre délégué et le service des poursuites et est complètement indépendant du reste du ministère de la Justice, est déjà très efficace et assure l'indépendance en matière de poursuite.

Il a publié des lignes directrices publiques et y adhère de façon satisfaisante. Nous estimons qu'il n'est pas du tout nécessaire de modifier un système déjà efficace. Ce n'est pas que nous nous opposons au principe; au contraire, nous sommes très en faveur du principe de la nécessité de l'indépendance des procureurs.

**Le sénateur Baker :** Comme vous l'avez souligné dans une recommandation, vous vous opposez particulièrement à la question de l'avis du procureur général au Directeur des poursuites pénales et au fait qu'il faudrait donner un avis précis de la nature de la mesure prise et des raisons pour lesquelles il ne peut pas être donné avant la fin de la poursuite.

Étant donné votre expérience dans le domaine du contentieux civil et de votre tout récent jugement dans l'affaire *Hydro-Québec*, dans lequel vous avez fait des commentaires sur la divulgation et la possibilité de découvrir la preuve, est-ce une question à laquelle vous accordez de l'importance? Faudrait-il une divulgation totale de la nature de ce type de communications entre le procureur général et le Directeur des poursuites pénales? La communication ne devrait-elle pas être entourée d'un voile de secret ou sa divulgation retardée jusqu'à la fin de la poursuite, donnant toutefois des informations précises lorsqu'elle serait divulguée? Pourriez-vous faire des commentaires plus précis à ce sujet?

**M. Amyot :** Je pense que sous le régime actuel, si le sous-ministre délégué a décidé d'intervenir, il n'y a aucune exigence officielle. En fait, il paraît que cela ne se fait jamais dans la pratique. Cependant, dans le projet de loi proposé, étant donné qu'il officialise l'écart entre les deux, si le Directeur des poursuites pénales faisait une intervention de ce type, la présentation de l'avis pourrait être retardée.

Vous avez parlé de divulgation complète, mais je ne pense pas que ce soit ce que nous préconisons. Nous ne préconisons pas la divulgation complète; nous préconisons de présenter immédiatement un avis d'intervention, même si l'on fournit à la première occasion les motifs pour lesquels on ne peut donner de précisions supplémentaires, susceptibles de compromettre l'issue d'un procès.

Nous estimons qu'il faut présenter immédiatement un avis concernant une telle intervention car un retard dans la présentation de l'avis pourrait aider la partie poursuivante à justifier rétroactivement la façon dont elle a traité l'affaire, alors qu'un avis présenté immédiatement cristalliserait le moment et les événements sur lesquels repose la poursuite.

Cette façon de procéder accroît la transparence du processus sans compromettre l'issue du procès.

**Le sénateur Baker :** C'est très précis. Dans ce cas, j'aimerais poser une question concernant le délai de prescription, question que vous n'abordez pas dans votre mémoire. Je ne sais pas si vous voudrez faire des commentaires à ce sujet. Aux termes de la loi, si un commissaire a connaissance d'une infraction, dans cinq cas



period of time in which to lay a charge. Let us not forget that we are dealing here with the actions of politicians, public office-holders of high station.

Let me ask you what you consider to be a realistic period of time after someone becomes aware of the incident that gives rise to the action. In your opinion, what is a realistic period of time during which an action should be brought? I am thinking not only of criminal law but of civil law; what you deal with, damages and so on. What is a realistic period of time in your professional opinion, not only in your position as the next president of the Canadian Bar Association?

**The Chairman:** He will probably start with the statute of limitations.

[Translation]

**Mr. Amyot:** Many people from all the different law sections that make up the association contributed to the drafting of our brief, and volunteers studied the legislation. That question was not raised. So, I would not like to attribute undue importance to it, if that is not what was intended.

If you are asking my personal opinion, in my home province, the limitation period is three years for civil matters. I cannot say anything more than that.

Our people saw nothing in here that warranted our attention. As a result, I am very reluctant to add anything to what they have already said.

[English]

**Senator Baker:** What you said, if I understood you correctly, is that when you think about a limitation period, it is three years.

[Translation]

**Mr. Amyot:** The period of limitation in the province of Quebec is three years. However, I cannot say for the other provinces.

[English]

**Senator Baker:** It certainly is not five or ten years; that is my point. Congratulations on your incredible activity before the Quebec Superior Court, which appears to continue daily. We try to keep up to date. The *CIBC* decision was recently brought down; it was 150 pages long.

**Mr. Amyot:** We do not need to read that one.

**Senator Baker:** We will not try. It is two of his decisions.

**Senator Zimmer:** Thank you, Mr. Amyot, for your presentation. I have two questions. One is in the area of the proposed restrictions upon the employment and professional activities of reporting public office-holders during and after their

différents, il dispose d'un délai extrêmement long pour porter une accusation. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit en l'occurrence des agissements de politiciens et de titulaires de charge publique de haut niveau.

J'aimerais vous demander ce que vous considérez comme un délai réaliste après qu'une personne ait pris connaissance de l'incident qui donne lieu aux poursuites. Quel serait à votre avis un délai réaliste pour porter des accusations? Il ne s'agit pas uniquement d'une question de droit pénal, mais aussi de droit civil, à savoir votre domaine, avec dommages et intérêts, et ainsi de suite. Selon votre point de vue professionnel, et pas seulement en qualité de prochain président de l'Association du Barreau canadien, quel serait un délai réaliste?

**Le président :** Il parlera probablement d'abord de la Loi sur les prescriptions.

[Français]

**M. Amyot :** Plusieurs personnes, de toutes les sections de droit dans l'association, ont contribué à l'élaboration de notre mémoire, et des bénévoles ont étudié le projet de loi. Cette question n'a pas été soulevée. Alors je ne voudrais surtout pas lui donner une importance que nos gens n'ont pas voulu lui accorder.

Si vous me demandez mon opinion personnelle, la prescription, dans ma province natale, est de trois ans en affaires civiles. Je ne peux rien dire de plus.

Nos gens n'ont rien vu qui méritait d'être porté à votre attention. Je ne veux donc pas ajouter à leurs propos.

[Traduction]

**Le sénateur Baker :** Si je vous ai bien compris, vous avez dit que le délai de prescription que vous préconisiez était de trois ans.

[Français]

**M. Amyot :** La prescription est de trois ans dans la province de Québec. Toutefois, je ne peux me prononcer pour les autres provinces.

[Traduction]

**Le sénateur Baker :** Il n'est certainement pas de cinq ou de dix ans; c'est là que je voulais en venir. Toutes mes félicitations pour votre incroyable activité devant la Cour supérieure du Québec dont on entend parler quotidiennement. Nous tentons de nous tenir au courant. L'arrêt dans l'affaire *CIBC* a été publié dernièrement; c'est un document de 150 pages.

**M. Amyot :** Nous n'avons pas besoin de lire celui-là.

**Le sénateur Baker :** Nous n'essaierons pas. Il s'agit de deux de ses jugements.

**Le sénateur Zimmer :** Merci pour votre exposé, monsieur Amyot. J'ai deux questions à vous poser. L'une concerne les restrictions proposées sur l'emploi et les activités professionnelles de titulaires de charge publique principaux pendant et après la

time in public office. It will likely be deemed constitutional by the courts. Given that, can you cite any case examples that would suggest that they would?

[Translation]

**Mr. Amyot:** I am not sure I understand your question.

[English]

Could you repeat your question, please?

**Senator Zimmer:** In the report, they indicate that proposed restrictions on employment and professional activities of reporting public office-holders during and after their time in public office will probably be deemed constitutional. I wanted to know if you knew of any case examples that would suggest that they would be constitutional.

**Mr. Amyot:** I am afraid I do not.

**Senator Zimmer:** With respect to your recommendations that a public interest override to exemptions in the Access to Information Act be built into legislation, what are your specific concerns with those exemptions? Are you able to provide any examples of a situation in which such an override might apply?

[Translation]

**Mr. Amyot:** In our brief, we give specific examples. Starting on page 11, we list a series of new exceptions to the Access to Information Act. I will limit myself to that.

[English]

**Senator Zimmer:** Could I refer to the report and take them from there?

**Mr. Amyot:** Yes, but your question is twofold. In the second part, you asked when the public interest override could come into place.

**Senator Zimmer:** Could you provide me with specific concerns about the exemptions in the legislation? When do you think it should apply? I am looking for a situation where it might apply.

**Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association:** The various exemptions that are added in this bill would actually allow for information not to be made public. There are situations in any of those 10 exemptions, or in others, where it may well be in the public interest to release that information. We are saying that in those instances — and public interest can be broadly defined — the course of action should be either for the institution or for the access commissioner to be able to make a ruling that it is in the public interest to release the information rather than exempting it from public access.

**Mr. Amyot:** We referred to provincial legislation where it is done.

durée de leur mandat. Elles seront probablement considérées comme constitutionnelles par les tribunaux. Par conséquent, pourriez-vous citer des cas qui auraient tendance à le confirmer?

[Français]

**M. Amyot :** Je ne suis pas certain de saisir votre question.

[Traduction]

Pourriez-vous répéter votre question, s'il vous plaît?

**Le sénateur Zimmer :** Dans le mémoire, il est mentionné que les restrictions proposées sur l'emploi et les activités professionnelles des titulaires de charge publique principaux pendant et après leur mandat seront probablement considérées comme constitutionnelles. Je voulais savoir si vous connaissiez des cas qui auraient tendance à confirmer que ces restrictions seraient bien constitutionnelles.

**M. Amyot :** Je crains que non.

**Le sénateur Zimmer :** À propos de vos recommandations concernant l'insertion d'une clause de primauté de l'intérêt public sur les exceptions dans la Loi sur l'accès à l'information, quelles sont vos préoccupations précises en ce qui concerne ces exceptions? Pouvez-vous mentionner une situation dans laquelle ce type de clause de primauté serait applicable?

[Français]

**M. Amyot :** Dans notre mémoire, nous avons donné des exemples spécifiques. À partir de la page 13, on expose toute une série de nouvelles exceptions à la Loi sur l'accès à l'information. Je me limiterai à cela.

[Traduction]

**Le sénateur Zimmer :** Pourrais-je faire référence au rapport et partir de là?

**M. Amyot :** Oui, mais votre question est en deux volets. Dans le deuxième volet, vous avez demandé quand la clause de primauté de l'intérêt public interviendrait.

**Le sénateur Zimmer :** Pourriez-vous me faire part de vos préoccupations précises au sujet des exceptions au projet de loi? Dans quels cas pensez-vous qu'elles seraient applicables? Je cherche un cas où ce serait applicable.

**Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien :** Les diverses exceptions ajoutées au projet de loi permettraient en fait de ne pas rendre l'information publique. Dans des situations liées à l'une ou l'autre de ces dix exceptions, il serait peut-être dans l'intérêt public de rendre cette information publique. Nous estimons que dans ces cas-là — et la définition de l'intérêt public peut être très générale —, la marche à suivre serait que l'institution ou le commissaire à l'accès soit en mesure de rendre une décision à l'effet qu'il est dans l'intérêt public de rendre l'information publique plutôt que de la soustraire à l'accès public.

**M. Amyot :** Nous avons mentionné la législation provinciale dans laquelle c'est prévu.



**Senator Zimmer:** Yes, you did. Thank you.

**Senator Milne:** We heard from both the Information Commissioner and the Privacy Commissioner about the proposed changes to this bill. One area on which both disagreed with the bill had to do with the interpretation of the right of public access, that is, the greater good, if you would put it that way. In particular, they were concerned with the effect the bill would have on the court's judgment in *Lavigne v. Canada*. Do you have any opinions on that?

Ms. Thomson, I think we have heard from you on this one before.

**Ms. Thomson:** The general approach we take to access is that, except where there are good reasons to withhold the information from public access, one should make available publicly as much information as possible.

In terms of the particular impact on the *Lavigne* decision, our group did not look at that specifically.

**Senator Joyal:** Welcome, witnesses.

I wish to go back to your recommendations in reference to your amendments to the lobbying act, especially on the bottom of your page 4. I will read the last three lines of your brief, which state: "The legislation is vulnerable to legal challenge and at the very least poses a potential conflict between federal law regulating lobbyists and rules of confidentiality of the legal profession sanctioned by provincial or territorial law."

You raise an important point here, which is essentially the Charter protection of the solicitor-client privilege that has been determined by the court in many previous decisions that you refer to on page 3.

Could you explain to us in greater detail the context in which a lawyer who does lobbying would be prevented from reporting, as is mentioned in proposed section 69 of the bill? That would put the person in a situation whereby the person could not comply with the act but would allege a Charter protection to refuse to do so.

You conclude that the proposed legislation is vulnerable to legal challenge. In other words, your obligation to report under the bill would put you in conflict with the rules of confidentiality that govern the legal profession. In which context do you foresee that that is a potentiality that is real?

[Translation]

**Mr. Amyot:** In every province, local law societies enforce codes of ethics. Laws in effect in every province protect client-solicitor privilege. It is with that in mind that we are saying that this legislation, if it encourages legal counsel to violate client-solicitor privilege, will give rise to legal challenges.

**Le sénateur Zimmer :** Oui. Merci.

**Le sénateur Milne :** Nous avons entendu les commentaires du commissaire à l'information et de la commissaire à la protection de la vie privée sur les modifications proposées à ce projet de loi. Un point sur lequel les deux commissaires désapprouvent le projet de loi, c'est l'interprétation du droit d'accès public, c'est-à-dire du bien commun, en quelque sorte. Ils étaient plus particulièrement préoccupés par les incidences qu'aurait le projet de loi sur l'arrêt de la cour dans l'affaire *Lavigne c. Canada*. Avez-vous des opinions à ce sujet?

Madame Thomson, je pense que vous avez déjà fait des commentaires à ce sujet.

**Mme Thomson :** Notre approche générale en matière d'accès est que, sauf lorsqu'on a de bons motifs de soustraire l'information à l'accès public, il faut rendre le plus d'informations possible accessibles au public.

En ce qui concerne l'incidence sur l'arrêt *Lavigne*, c'est une question que notre association n'a pas examinée comme telle.

**Le sénateur Joyal :** Je vous souhaite la bienvenue.

Je voudrais en revenir à vos recommandations concernant vos modifications à la Loi sur le lobbying, et plus particulièrement aux commentaires qui se trouvent vers le milieu de la page 5 de votre mémoire. Je lirai les quatre dernières lignes de ce paragraphe qui dit ceci : « La législation serait vulnérable à la contestation judiciaire et créerait à tout le moins une possibilité de conflit entre la loi fédérale régissant les lobbyistes et les règles de confidentialité de la profession juridique qui sont sanctionnées par la loi provinciale ou territoriale ».

Vous soulevez une question importante, à savoir essentiellement celle de la protection par la Charte du secret professionnel de l'avocat, sanctionné par les tribunaux dans de nombreux jugements antérieurs que vous mentionnés à la page 3.

Pourriez-vous expliquer de façon plus précise le contexte dans lequel un avocat qui fait du lobbying ne pourrait pas faire de rapport tel que mentionné à l'article 69 du projet de loi? La personne se trouverait alors dans l'impossibilité de se conformer à la loi mais invoquerait une protection de la Charte pour refuser de s'y conformer.

Vous concluez que la législation proposée serait vulnérable à la contestation judiciaire. En d'autres termes, l'obligation dans laquelle vous vous trouveriez en vertu du projet de loi de présenter des rapports vous placerait en conflit avec les règles de confidentialité qui régissent la profession d'avocat. Dans quel contexte prévoyez-vous que cette possibilité puisse devenir une réalité?

[Français]

**M. Amyot :** Dans chaque province, il y a des codes de déontologie des barreaux locaux. Les lois en vigueur dans chaque province protègent le secret professionnel de l'avocat. C'est dans ce sens qu'on dit que la loi, si elle encourageait un avocat à violer le secret professionnel, cela ferait en sorte que ce serait sujet à une contestation judiciaire.

[English]

**Senator Joyal:** What kind of information being requested by the proposed section do you feel would put you in conflict with the protection that provincial statute gives to lawyers?

**Ms. Thomson:** Perhaps we can take a step back and say that this is not for any conversation that a lawyer has with a public office-holder on behalf of a client. If this is lobbying work, then, by all means, lawyers should be covered by that. We are not looking for a blanket exception for lawyers.

However, there are some instances where a lawyer is speaking to the government on behalf of a client on a matter that is subject to solicitor-client privilege. That may be with respect to enforcement of a particular matter in terms of seeking out a settlement on a matter before the Canada Revenue Agency, or looking for compliance under the Competition Act or any of the other myriad federal regulatory acts that a lawyer may be speaking on behalf of a client, in trying to make a settlement on behalf of the client.

In those instances, to report that you will be speaking with a senior public office-holder on behalf of your client may be in violation of your solicitor-client privilege on behalf of your client.

[Translation]

**Mr. Amyot:** As regards the fundamental principle of confidentiality, everyone agrees that every person should be able to defend his or her rights in an enlightened manner.

In order to defend one's rights in an enlightened manner, one must have absolute confidence that whatever one tells one's legal counsel will go no further, in order that he may give an informed opinion with respect to the exercise of those rights.

We are not saying that lawyers who perform lobbying activities necessarily disclose confidential information. But when they do, they should either be exempted from the legislation or a report should be made stating that such and such a conversation took place, but without providing any details that could compromise the principle of client-solicitor privilege.

[English]

**Senator Joyal:** I agree with the merit of the principle concerning solicitor-client privilege. It is to allow a full defence of the person. However, I am trying to figure out where the line must be drawn in cases where, according to the proposed section 69(3)(a) — at the top of page 70 of the bill — where the information you have to disclose is listed.

That subsection reads:

...every communication referred to in paragraph (1)(a) that is of a prescribed type and that was made in that month involving a senior public office holder and relating to the undertaking...

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Quel type d'informations exigées par l'article proposé vous mettrait en conflit avec la protection que les lois provinciales accordent aux avocats?

**Mme Thomson :** Nous pourrions peut-être prendre un peu de recul et dire que cela ne s'applique pas à toutes les conversations qu'un avocat a avec un titulaire de charge publique au nom d'un client. S'il s'agit de lobbying, ces dispositions devraient alors être applicables aux avocats également. Nous ne cherchons pas à obtenir une dispense générale pour les avocats.

Cependant, dans certaines circonstances, un avocat communique avec le gouvernement au nom d'un client au sujet d'une affaire assujettie au secret professionnel de l'avocat. Il peut s'agir de l'application d'une affaire particulière en ce qui concerne la recherche d'un règlement dans une affaire dont est saisie l'Agence du revenu du Canada ou d'une question de conformité à la Loi sur la concurrence, ou à toute une série d'autres actes réglementaires. Ce sont là des cas où un avocat peut être appelé à parler au nom d'un client, pour essayer d'obtenir un règlement.

Dans ces cas-là, le fait de déclarer que vous communiquerez avec le titulaire d'une charge publique de haut rang au nom de votre client pourrait aller à l'encontre du secret professionnel de l'avocat.

[Français]

**M. Amyot :** Concernant le principe fondamental de la confidentialité, tout le monde est d'accord qu'il faut permettre à toute personne de faire valoir ses droits de façon éclairée.

Pour faire valoir ses droits de façon éclairée, il faut avoir la confiance absolue que ce qu'on dit à son avocat va rester avec l'avocat, afin qu'il nous donne une opinion éclairée sur l'exercice de nos droits.

On ne dit pas que les avocats, dans tous les exercices de lobby qu'ils font, dévoilent de l'information confidentielle. Mais lorsqu'ils le font, ils devraient être exemptés de la loi ou un rapport devrait être fait à savoir qu'une telle conversation a eu lieu, mais sans donner de détails qui feraient en sorte d'enfreindre au principe du secret professionnel.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Je reconnais le mérite du principe du secret professionnel de l'avocat. Il consiste à permettre une défense entière du client. Cependant, j'essaie de savoir où il faut que ça s'arrête dans des cas où, selon l'alinéa 69(3)a) — en haut de la page 70 du projet de loi —, l'information que l'on doit divulguer est prévue.

Cet alinéa dit ceci :

[...] toute communication visée à l'alinéa (1)a) qui est de type réglementaire et a eu lieu avec le titulaire d'une charge publique de haut rang au cours du mois [...]



Following that are the details of what you must disclose. The name of the senior public office-holder who was the object of the communications is pretty straightforward. The date of the communication is obvious. Proposed subsection (iii) reads:

...particulars, including any prescribed particulars, to identify the subject-matter of the communication...

That refers to the name of the file or the subject matter of the representation. The final item is any other information that is prescribed.

In other words, if you are to maintain solicitor-client privilege and want to satisfy the objective of the disclosure, perhaps it would be better to hire a lawyer and explain your case but tell him or her that it is privileged information that cannot be disclosed, and then proceed to lobby. There is a fine line when you say you are protected by solicitor-client privilege.

[Translation]

**Mr. Amyot:** Saying that it is privileged does not necessarily make it so. We are not saying that someone would hire a lawyer just to invoke client-solicitor privilege.

When a lawyer engages in lobbying that does not necessarily involve disclosing confidential information, we are saying that he has to abide by the law like everyone else and make the same reports as everyone else. As you know, the name of a client may also be confidential, or the fact that someone has consulted us. In terms of confidentiality, that is when client-solicitor privilege comes into the equation, and only at that time. There can be protection mechanisms through what has been suggested — in other words, giving notice that such conversations took place, but noting that the information is confidential, and if the commissioner wanted to review that assertion, he could do so, because there would be appropriate protection mechanisms in place. But it is important to lay down that principle, and to state loudly and clearly that we intend to preserve the principle of solicitor-client privilege which is set out in our Charters of Rights.

I agree with you that it is not enough to hire a lawyer for any and all information to become privileged, nor is that our intent.

**Senator Joyal:** I realize that is not your goal here, except that the practical use of such a provision could give rise to that or a comparable outcome. I am just wondering what kind of safeguards or parameters we would have to include to ensure we would not be opening the door to the use of solicitor-client privilege as a means of avoiding public disclosure of actions that basically amount to lobbying.

**Mr. Amyot:** What I was suggesting was that it would be up to the commissioner, when notice is given, to determine whether they all believe that this is unreasonable or whether they have suspicions that might prompt them to investigate further.

**Senator Joyal:** But you are asking for a very specific amendment, as proposed on page 5 of your brief.

Suit l'énumération détaillée des types de renseignements que l'on doit divulguer. C'est assez facile en ce qui concerne le nom du titulaire d'une charge publique de haut rang qui a fait l'objet de la communication. C'est également évident en ce qui concerne la date de la communication. Cependant, la suite dit ceci :

[...] les renseignements, réglementaires et autres, utiles à la détermination de l'objet de la communication [...]

Il s'agit du titre du dossier ou de l'objet de la communication. Le dernier point est tout autre renseignement prévu par règlement.

En d'autres termes, si l'on veut maintenir le secret professionnel de l'avocat et que l'on veut répondre à l'objectif de la divulgation, il serait peut-être préférable d'engager un avocat et d'expliquer l'affaire en lui disant qu'il s'agit de renseignements confidentiels qui ne peuvent pas être divulgués, puis de faire du lobbying. La ligne de démarcation est très ténue quand on invoque le secret professionnel de l'avocat.

[Français]

**M. Amyot :** Ce n'est pas suffisant de dire que c'est privilégié pour que cela le soit. Dire que l'on va engager un avocat juste pour utiliser le privilège, ce n'est pas ce que l'on dit.

Lorsque l'avocat fait un travail de lobby, qui n'implique pas de dévoiler l'information confidentielle, on dit qu'il doit se conformer à la loi comme tous les autres et faire les rapports comme tous les autres. Vous savez que le nom du client peut être aussi confidentiel, le fait que quelqu'un nous ait consultés. Lorsque l'on touche à l'aspect confidentiel, c'est à ce moment que le privilège entre en jeu et seulement à ce moment. Il peut y avoir des mécanismes de protection avec ce qui est suggéré, de donner avis qu'on a eu de telles conversations, mais de dire que c'est confidentiel, si le commissaire veut revoir cette affirmation, il pourra le faire, il y a des mécanismes de protection. Mais il faut énoncer le principe, il faut dire haut et fort qu'on va préserver cet aspect important de nos chartes des droits qui est le secret professionnel de l'avocat.

Je suis d'accord avec vous qu'il ne suffit pas d'engager un avocat pour que tout le reste devienne privilégié. Ce n'est pas notre propos non plus.

**Le sénateur Joyal :** Je comprends que ce n'est pas votre objectif, sauf que l'usage pratique peut produire un résultat comparable. Je me demande quels seraient les garde-fous ou les paramètres qu'il faudrait définir de manière à ce qu'il n'y ait pas une sorte de porte ouverte à l'usage du privilège de la relation avocat-client pour éviter de rendre publiques les démarches qui sont essentiellement du lobbying.

**M. Amyot :** Ce que je suggérais, c'était le rôle du commissaire, lorsque les avis vont être donnés, de décider si tous considèrent que quelque chose n'est pas raisonnable ou il a des soupçons de faire enquête à cet égard.

**Le sénateur Joyal :** Mais vous demandez quand même un amendement très précis, c'est à la page 5 de votre mémoire.

[English]

You recommend that the following paragraph be added to section 4.2 of the Lobbying Act:

This act does not apply in respect of any oral or written communication made to a public office-holder by an individual on behalf of any person or organization where confidentiality is required by law.

You are requesting specific amendments to protect the principle of solicitor-client privilege.

[Translation]

**Mr. Amyot:** As we state in the following paragraph, the courts can resolve any problems that arise. I imagine it would be up to the person invoking solicitor-client privilege.

[English]

**Senator Joyal:** Unless you are charged that you have not complied with the disclosure obligation there. If you were charged with a violation of the act, in your defence you would allege that it was information that you were required by law to keep confidential. You would do it in defence more than seeking an adjudication.

[Translation]

**Senator Nolin:** We agree that it is not the burden of proof, it is only an allegation. I would say my client requested confidentiality, and then the Commissioner would have the burden of proving that it is not true. Do you see the dilemma we might face? It is a matter of drawing a line that allows us to respect the rights and privileges of everyone, but how do we actually draw that line?

**Mr. Amyot:** First of all, the commissioner would do an initial selection, and because we live in a democratic society, we have the rule of law. If there is complete disagreement on a given matter, that matter is brought before the courts. That's the reason we have courts of law.

**Senator Joyal:** And despite the fact that solicitor-client privilege is protected under the Charter, as you clearly demonstrate in your brief, you are still asking that the legislation be amended to acknowledge the existence of that relationship, in the context of possible lobbying activities?

**Mr. Amyot:** Yes, exactly.

**Senator Joyal:** We heard from Professor Mendes from the University of Ottawa, who made a number of observations about one aspect of the Charter that could be invoked in the part of the bill that deals with the financing of political parties.

Have you had an opportunity to familiarize yourself with the comments Professor Mendes brought to our attention last week?

[Traduction]

Vous recommandez que l'alinéa suivant soit ajouté au paragraphe 4(2) de la Loi sur le lobbying :

La présente Loi ne s'applique pas en ce qui concerne toute communication verbale ou écrite adressée à un titulaire de charge publique par une personne au nom de toute personne ou de tout organisme lorsque la confidentialité est exigée par la loi.

Vous réclamez des amendements précis pour protéger le principe du secret professionnel de l'avocat.

[Français]

**M. Amyot :** Les tribunaux pourront, comme on le dit au paragraphe suivant, régler les problèmes s'il y en a. Ce sera à la personne qui invoque le secret, j'imagine.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Sauf si vous êtes accusé de ne pas vous être conformé à l'obligation de divulguer cette information prévue dans cette disposition. Si vous étiez accusé d'avoir enfreint la loi, dans le cadre de votre défense, vous allégueriez qu'il s'agissait d'information qui devait rester confidentielle en vertu de la loi. Vous invoqueriez cet argument davantage pour votre défense que pour obtenir une décision.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** On s'entend que ce n'est pas le fardeau de la preuve, c'est seulement une allégation. Mon client a demandé la confidentialité, après c'est le commissaire qui aura le fardeau de prouver que ce n'est pas vrai. Vous voyez le dilemme qu'on peut avoir? Il s'agit de tracer une ligne dans le respect des privilèges et des droits de tout le monde, mais comment la trace-t-on, cette ligne?

**M. Amyot :** Tout d'abord, le commissaire fera un premier travail de sélection et ensuite, comme on est dans une société démocratique, il y a la primauté du droit. S'il y a un désaccord complet sur une question, on la soumettra aux tribunaux. C'est pour cela que les tribunaux existent.

**Le sénateur Joyal :** Et malgré le fait que le privilège client-avocat est protégé par la Charte, comme vous le démontrez très bien dans votre mémoire, vous demandez malgré tout que la loi soit amendée pour reconnaître l'existence de cette relation, eu égard au lobbying?

**M. Amyot :** Tout à fait.

**Le sénateur Joyal :** Nous avons reçu le professeur Mendes de l'Université d'Ottawa qui nous a fait des remarques extrêmement particulières sur un aspect de la Charte qui pourrait être invoqué dans la partie du projet de loi qui traite du financement des partis politiques.

Est-ce que vous avez eu l'occasion de prendre connaissance des conclusions que le professeur Mendes a portées à notre attention la semaine dernière?



**Mr. Amyot:** I am afraid not. I sometimes watch CPAC in the evening, but not on a regular basis. I must have missed it that evening.

**Senator Joyal:** Moving on now to your second point, with respect to the Access to Information Act, you are asking that there be two qualifiers added, one with respect to the timeframe and another with respect to the public interest that would temper the ten exemptions that you list on pages 11, 12 and 13 of your brief.

Why do you believe that time limitations should be formally recognized when access to information is refused — for example, investigative material or information prepared as part of an accounting audit, and so on?

**Mr. Amyot:** The reason we are recommending that there be a time limit is that we agree with the general principle that access must be broader, rather than the opposite. Because exemptions are being added, which has the reverse effect of reducing access in the provisions you have here, we are saying that this has to be tempered by the public interest and time limitations, to mitigate the possible harmful effect of these exceptions and ensure greater transparency.

**Senator Joyal:** When we heard from the Auditor General and raised the argument that the studies or reviews carried out to prepare the audit —

[English]

What we call the draft audit.

[Translation]

She said that she would prefer that it be completely exempted, as the legislation stipulates, because she believes that making these documents public could prevent people who are involved in the study from making all the information accessible, since they would remember that the information could become public one day.

If people are protected through a permanent exemption — and that is what we're talking about here, an exemption for life, just as we used to talk about a life sentence — we would be making it easier for that information to be made available, rather than keeping it confidential over a limited period of time. How do you respond to that argument?

**Mr. Amyot:** I find it odd that the Auditor General would tell you that we need to be less transparent, rather than more transparent. I'm surprised that she would have given you a lesson in transparency, even though that is quite the reverse of what her work requires, but I was not present when she made those comments. Having a time limitation is a safeguard to ensure there will be no abuse. If she wants total obscurity, that's her decision, but it certainly will not lead to greater transparency.

**Senator Joyal:** What would a reasonable time limit be, in your opinion? In the middle of page 13, you have not actually specified the length of the time limit in terms of years.

**M. Amyot :** Je crains que non. Je regarde parfois CPAC, la nuit, mais pas régulièrement. J'ai dû le manquer ce soir-là.

**Le sénateur Joyal :** Je poursuis avec le deuxième point, celui de la Loi sur l'accès à l'information. Vous demandez qu'il y ait deux qualificatifs, un sur le temps et un sur la notion d'intérêt public, qui viennent tempérer les dix exemptions que vous énumérez aux pages 11, 12 et 13 de votre mémoire.

Pour quelle raison croyez-vous que la notion de temps devrait être reconnue formellement lorsque l'on refuse l'accès à l'information, par exemple de matériel d'enquête ou d'étude préparatoire à des vérifications comptables et le reste?

**M. Amyot :** La recommandation que l'on fait d'imposer des limites de temps, c'est parce que nous sommes d'accord avec le principe général que l'accès doit être plus grand que moins grand. Étant donné que l'on ajoute des exceptions, ce qui a l'effet contraire de réduire l'accès dans les dispositions que vous avez ici, nous disons qu'il faut les tempérer par l'intérêt public et aussi par des limites de temps pour atténuer l'effet nuisible des exceptions et assurer un meilleur degré de transparence.

**Le sénateur Joyal :** Lorsque nous avons entendu la vérificatrice générale et que nous avons soulevé l'argument que les études qui sont faites en vue de préparer la vérification des ouvrages...

[Traduction]

Ce qu'on appelle l'ébauche de vérification.

[Français]

Elle a mentionné qu'elle préférerait que ce soit complètement exempté comme le projet de loi le stipule, parce que, dit-elle, le fait de les rendre publics pourrait empêcher les personnes qui sont impliquées dans l'étude de rendre accessible toute l'information, puisqu'elle garderait en tête qu'un jour cette information deviendrait publique.

Si les gens sont protégés par une exemption qui est perpétuelle — car c'est de cela dont on parle, la perpétuité, comme autrefois on parlait d'une peine perpétuelle —, on facilite la mise à la disposition de l'information plutôt que de la garder confidentielle sur une base de temps limitée. Que répondez-vous à cet argument?

**M. Amyot :** Je trouve drôle que la vérificatrice générale vous dise qu'il faille être plutôt moins transparent que plus. Cela m'étonne qu'elle vous ait donné une leçon de transparence à l'inverse de ce que requiert son travail, mais je n'étais pas là lorsqu'elle a prononcé ces paroles. Le fait d'avoir une limite dans le temps est un garde-fou pour éviter les abus. Si elle veut l'obscurité totale, c'est sa décision, mais cela ne va pas dans le sens d'une grande transparence.

**Le sénateur Joyal :** Quelle serait d'après vous la limite de temps raisonnable à considérer? Au milieu de la page 13, vous ne proposez pas de chiffres précis, de nombre d'années précises.

**Mr. Amyot:** No, that's correct. There must be a reason. It seems to me that this is reasonable to ensure that the Auditor General, to use the example you cite, can carry out her work without having to be concerned about disclosure, but at the same time, she is aware that one day that information may become public and that she may have to respond as well.

**Senator Joyal:** But is a twenty-year time limit, which is the time limit for non-disclosure of cabinet confidences, a reasonable period or is it excessive?

**Mr. Amyot:** It seems reasonable to me, but it is longer, rather than shorter.

**Senator Joyal:** As Senator Milne mentioned, there have been a number of rulings handed down by the highest courts in Canada with respect to the notion of public interest. In the context of what you are proposing, how do you define the public interest?

**Mr. Amyot:** I certainly do not propose to teach senators anything about the public interest. I believe it is the common good.

**Senator Joyal:** Is it not, rather, the right of individuals to access information that concerns them directly, as taxpayers and citizens?

**Mr. Amyot:** Yes, of course; you are right.

**Senator Joyal:** So, the notion of public good is linked to people's right to have access to government information.

**Mr. Amyot:** And to transparency for everyone else.

**Senator Joyal:** And to allow them to make an enlightened judgment about their choice of a government and their assessment of government action. That is part of a citizen's democratic rights, in a way.

**Mr. Amyot:** I am not sure what you are driving at here. Was that a question?

**Senator Joyal:** I'm putting the question to you; since you are a lawyer, I imagine that in your practice, you have had occasion to look at what is meant by the public interest.

**Mr. Amyot:** Yes, but you surely know as well as I do that it refers to the common good or interests that are above and beyond individual interests. It refers to the interests of the community, and respect for the rights of every individual is closely connected to that.

**Senator Joyal:** So, in your mind, the ten examples you give of exemptions with respect to access to information are exemptions that should be lifted in the public interest?

**Mr. Amyot:** Yes, exactly.

**Senator Joyal:** Within a reasonable period of time, as you say.

**Mr. Amyot:** Yes, I believe that is what I said.

**M. Amyot :** Non, c'est vrai que nous ne le faisons pas. Il doit y avoir une raison. Il me semble que c'est quelque chose de raisonnable pour faire en sorte que la vérificatrice générale, dans l'exemple que vous donnez, puisse faire son travail sans avoir de crainte, mais qu'en même temps elle sache qu'un jour cela va devenir public et qu'elle devra répondre elle aussi.

**Le sénateur Joyal :** Mais est-ce qu'une limite de temps de 20 ans, qui est la protection de la durée des documents du Cabinet, vous apparaît raisonnable ou outrancière?

**M. Amyot :** Cela m'apparaît raisonnable, mais c'est long plutôt que court.

**Le sénateur Joyal :** Comme le sénateur Milne l'a mentionné, il y a déjà eu des décisions des plus hauts tribunaux du pays sur la notion d'intérêt public. Dans le contexte de la proposition que vous nous faites, comment, d'après vous, se définit l'intérêt public?

**M. Amyot :** Je n'ai pas à faire de leçon aux sénateurs sur l'intérêt public. Je pense que c'est le bien commun.

**Le sénateur Joyal :** N'est-ce pas plutôt le droit des personnes d'avoir accès à une information qui les concerne, comme contribuables et comme citoyens du pays?

**M. Amyot :** Tout à fait, vous avez raison.

**Le sénateur Joyal :** Donc, la notion de bien public est reliée au droit des personnes d'avoir accès à l'information gouvernementale.

**M. Amyot :** Et à la transparence pour tous les autres.

**Le sénateur Joyal :** Et pour pouvoir porter un jugement éclairé sur les choix qu'ils font des gouvernements et des jugements qu'ils portent sur l'action gouvernementale. Cela fait partie du droit démocratique des citoyens, d'une certaine façon.

**M. Amyot :** Je ne suis pas sûr de comprendre où vous voulez en venir. Est-ce qu'il s'agit d'une question?

**Le sénateur Joyal :** Je vous pose la question; j'imagine, comme vous êtes avocat, que vous pouvez avoir dans votre pratique eu l'occasion de déterminer ce qu'on entend par intérêt public.

**M. Amyot :** Oui, mais vous le savez sûrement mieux que moi, le bien commun, c'est l'intérêt, justement, au-dessus, des intérêts individuels. C'est l'intérêt de la collectivité, et le respect des droits de chacun des individus passe par là également.

**Le sénateur Joyal :** Donc, dans votre esprit, les dix exemples que vous donnez d'exclusion d'accessibilité à l'information, sont des exemptions qui devraient être levées pour des fins d'intérêt public?

**M. Amyot :** Exactement.

**Le sénateur Joyal :** À l'intérieur d'une période de temps raisonnable, comme vous le dites.

**M. Amyot :** Oui, c'est ce que je crois avoir dit.



**Senator Joyal:** Can we then move on to the points you have raised with respect to whistle-blowing? You said that the common law in a way provides protection to people who are required to make disclosures, but that it would be preferable to broaden or review the legislation to also include people who have the option to make disclosures. Could you repeat your explanation as to what led you to this conclusion?

**Mr. Amyot:** Certainly.

It is based on the *Haydon* case which we cite in our brief.

**Senator Joyal:** It's on page 10 of the English version.

**Mr. Amyot:** Yes, we quote from the *Haydon* case on page 10 of the English version of our brief. In paragraph 83, the judgment states that "The common law duty of loyalty does not impose unquestioning silence."

What we are saying is that the law should not require someone to make a disclosure. It can be done under the common law, which tempers the duty of loyalty, and it can be done voluntarily, without that being a requirement under the law. I believe it is really a question of wording.

**Senator Joyal:** The wording of the bill?

**Mr. Amyot:** Yes.

**Senator Joyal:** So, you are asking that clause 2 of the bill be amended to add to the definition of "protected disclosure":

[English]

It means:

...disclosure that is made in good faith and that is made by a public servant

(d) when lawfully required to do so.

[Translation]

Essentially, what you are asking is that we codify the protection provided under the common law for a person who holds public office.

**Mr. Amyot:** Yes, in order to broaden the protection given public servants.

[English]

**Senator Joyal:** Let us move on to the director of public prosecution.

[Translation]

Clause 11 which you are referring to is at the bottom of the page. You are recommending that this section be amended to limit the notification period and you are also asking that the notification include —

**Le sénateur Joyal :** Peut-on alors poursuivre avec des questions reliées au « whistle blowing » à la dénonciation, que vous avez mentionnée? Vous avez dit que la common law protégeait, d'une certaine façon, ceux qui sont tenus de dénoncer, mais que ce serait préférable d'élargir, de revoir la loi pour inclure également ceux qui ont le choix de dénoncer. Pourriez-vous revenir sur les explications qui sont à la base de votre conclusion sur cette question?

**M. Amyot :** Oui, volontiers.

C'est basé sur l'affaire *Haydon*, notamment, citée dans notre mémoire.

**Le sénateur Joyal :** À la page 10 de la version anglaise.

**M. Amyot :** C'est la citation de l'affaire *Haydon*, à la page 10 du mémoire en anglais. Dans le paragraphe 83, on dit, entre autres, que « l'obligation de loyauté en common law n'impose pas le silence sans réserve ».

Ce que l'on dit c'est qu'il ne doit pas être exigé par la loi de faire une dénonciation. Cela peut se faire en vertu de la common law, qui tempère l'obligation de loyauté et cela peut se faire volontairement sans que la loi l'exige. Je pense que c'est plutôt une question de libellé.

**Le sénateur Joyal :** Du texte de la loi?

**M. Amyot :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Donc, vous demandez à ce que l'article 2 de la loi soit amendé pour ajouter à la définition de « protected disclosure » :

[Traduction]

Cela veut dire :

[...] une divulgation qui est faite de bonne foi et qui est faite par un fonctionnaire

d) lorsque la loi l'y oblige.

[Français]

En somme, ce que vous demandez c'est qu'on codifie la protection que la common law reconnaît à une personne qui exerce une charge publique.

**M. Amyot :** Exactement, afin d'élargir la protection des fonctionnaires.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Passons à la question du directeur des poursuites pénales.

[Français]

L'article 11 auquel vous réferez est au bas de la page. Vous nous recommandez qu'on amende cette section pour limiter le délai de notification et vous nous demandez également de faire en sorte que la notification comprenne...

[English]

— reasons why detailed notice of the nature of the action taken cannot be provided until the conclusion of the prosecution.

[Translation]

You are asking for two things: you are asking for an amendment that would ensure that notification is not only prompt, but you are also suggesting —

[English]

— prompt notification. In such circumstances prompt official notification.

[Translation]

In other words, it is immediate. And you are also asking that this be done “together with reasons.” When the Honourable Antonio Lamer appeared last week, we asked him that question based on your brief. Did you follow that testimony?

**Mr. Amyot:** Yes, I had the pleasure of reading it. I did not see it live.

**Senator Joyal:** So, you got some sleep that night; that is good. So, if you read it, you are already aware of Mr. Lamer’s response to the question after reading your recommendation, because we showed it to him. How would you characterize Mr. Lamer’s response to your recommendation?

**Mr. Amyot:** Correct me if I am wrong, but my recollection is that Chief Justice Lamer said that the Canadian Bar Association’s recommendation “wasn’t bad”. He did not say it was good, but coming from him, I guess that quite a compliment.

**Senator Joyal:** So you still believe that your recommendation is relevant — in other words, that we should include it among the draft amendments we consider making to the bill?

**Mr. Amyot:** Absolutely.

**Senator Joyal:** And how do you respond to his argument that notification of these kinds of details could prejudicially affect the conduct of a trial?

**Mr. Amyot:** I believe what he said — and again, correct me if I’m wrong — is that the Canadian Bar Association’s recommendation “...did not mean that details would be provided that could compromise the conduct of a trial.”

It had to do with giving reasons that I might be required to explain subsequently, once the case was already completed. That is not the same.

**Senator Joyal:** No, of course.

[Traduction]

...les raisons pour lesquelles un avis décrivant en détail la nature de la démarche effectuée ne peut être présenté avant la conclusion de la poursuite.

[Français]

Vous nous demandez donc deux choses : vous demandez qu’on amende pour que la notification soit faite non seulement dans les meilleurs délais, mais vous suggérez...

[Traduction]

...la présentation immédiate d’un avis. Dans de telles circonstances, vous recommandez la présentation immédiate d’un avis.

[Français]

Donc c’est immédiat. Et ensuite vous demandez « together with reasons », soit d’ajouter les raisons. Lorsque l’honorable Antonio Lamer a comparu la semaine dernière, nous lui avons posé cette question sur la base de votre mémoire. Avez-vous suivi ce témoignage?

**M. Amyot :** J’ai eu le plaisir de le lire. Je ne l’ai pas vu en direct.

**Le sénateur Joyal :** Donc vous avez donc dormi cette nuit-là, tant mieux. Alors, si vous l’avez lu, vous connaissez la réponse que maître Lamer a donnée à la question et à la lecture de votre recommandation, puisqu’on la lui a montrée. Comment qualifiez-vous la réponse que maître Lamer a donnée à votre recommandation?

**M. Amyot :** Corrigez-moi si je me trompe, mais si je me souviens bien, le juge en chef Lamer a dit que la recommandation du Barreau canadien « n’était pas mauvaise ». Il n’a pas dit que c’était bon, mais venant de lui, c’est un beau compliment, j’imagine.

**Le sénateur Joyal :** Alors vous êtes toujours d’opinion que votre recommandation est pertinente, c’est-à-dire qu’on devrait l’inclure dans les projets d’amendement que nous pourrions considérer eu égard au projet de loi?

**M. Amyot :** Tout à fait.

**Le sénateur Joyal :** Comment répondez-vous à son argument disant que la notification avec des détails pourrait avoir un impact négatif sur le déroulement d’un procès?

**M. Amyot :** Je pense que ce qu’il a dit, et vous me corrigerez à nouveau si je me trompe, c’est que la proposition du Barreau canadien « [...] ne faisait pas en sorte de donner des détails qui pourraient nuire au déroulement d’un procès. »

C’était de donner des raisons pour lesquelles je devrai vous expliquer plus tard, après que la cause sera terminée. Ce n’est pas la même chose.

**Le sénateur Joyal :** Évidemment.



**Mr. Amyot:** I believe he agreed with our recommendation and saw nothing dangerous in the wording we proposed — in other words, that at the time of notification, no information be disclosed that could result in a mistrial.

**Senator Joyal:** With respect to clause 11, could you tell us what specific wording you would suggest that we add by way of amendment? I am trying to get a free legal opinion here.

**Mr. Amyot:** And I suppose you know what a free legal opinion is worth?

**Senator Joyal:** Yes, absolutely!

[English]

There is no such thing as a free lunch.

[Translation]

**Mr. Amyot:** Well, the fact is I did not have any lunch. I saw there were some sandwiches, though.

**Senator Joyal:** Yes, there are still some left!

**Mr. Amyot:** You are really asking me to do drafting on the spot.

**Senator Joyal:** Which part of the clause are you suggesting that we amend? Clause 11 contains at least two paragraphs, and you are suggesting that it be amended. I imagine that if you suggested this, you must have something in mind.

**Mr. Amyot:** I do not have any specific wording to suggest. Sorry.

**Senator Joyal:** Can we move now to the recommendation you make at the bottom of page 17 of your brief? I am going to read it, because I consider it to be extremely important.

[English]

“The Canadian Bar Association recommends that the process of budgetary request and allocation be transparent and legislative provisions should be made for the allocation of additional resources for extraordinary prosecutions.”

[Translation]

If you have read the proceedings of this committee, you certainly know that we heard from Mr. MacFarlane, one of your colleagues. He completed his testimony by talking about how a Director of Public Prosecutions could be subject to pressure from the Treasury Board, and that the principle of independence would eventually be in doubt. What is the basis of your recommendation that the budgetary process be transparent and that specific provisions be added for the allocation of resources for extraordinary prosecutions? What specific situation in terms of legal practice or previous experience are you relying on to make that recommendation?

**M. Amyot :** Je pense qu’il était d’accord avec notre recommandation et qu’il ne voyait pas un péril de la façon dont on l’a libellé, c’est-à-dire qu’on ne révèle pas, au moment de l’avis, l’information qui pourrait causer la nullité du procès.

**Le sénateur Joyal :** Pourriez-vous nous indiquer à l’article 11, quels seraient les mots que vous suggèreriez que nous ajoutions en termes d’amendements? J’essaie d’avoir un avis juridique gratuit.

**M. Amyot :** Vous savez ce que cela vaut un avis juridique gratuit?

**Le sénateur Joyal :** Absolument!

[Traduction]

Un repas tout à fait gratuit, ça n’existe pas.

[Français]

**M. Amyot :** Effectivement, je n’ai pas mangé d’ailleurs. J’ai vu qu’il y avait des sandwiches.

**Le sénateur Joyal :** Il en reste quelques-uns!

**M. Amyot :** Vous me demandez de faire du «drafting» devant vous.

**Le sénateur Joyal :** À quelle partie de l’article vous suggèreriez que nous rattachions votre amendement? L’article 11 contient au moins deux paragraphes et vous suggérez qu’il soit amendé. J’imagine que si vous l’avez suggéré, c’est que vous avez une idée en tête.

**M. Amyot :** Je n’ai pas de texte à vous suggérer. Je suis désolé.

**Le sénateur Joyal :** Est-ce qu’on peut poursuivre avec la recommandation que vous faites au bas de la page 17 de votre mémoire? Je vais la lire parce qu’elle est, à mon avis, très importante.

[Traduction]

« L’Association du Barreau canadien recommande que le processus relatif aux demandes et à l’affectation budgétaires soit transparent, et que des dispositions législatives soient prises concernant l’affectation de ressources additionnelles pour les poursuites extraordinaires ».

[Français]

Si vous avez lu les débats de ce comité, vous savez que nous avons entendu M. MacFarlane, un de vos collègues. Il a terminé son témoignage en faisant référence à la manière dont le directeur des poursuites pénales pourrait faire l’objet de pressions de la part du Conseil du Trésor et éventuellement, le principe d’indépendance s’en trouverait remis en cause. Sur quoi fondez-vous votre recommandation pour nous demander que le processus budgétaire soit transparent et qu’il y ait des dispositions précises qui donneraient droit à des frais extraordinaires engagés par certaines poursuites? Sur quel élément de pratique ou d’expérience antérieure vous fondez-vous pour faire cette recommandation?

**Mr. Amyot:** Our recommendation is that this be set out in the legislation to ensure absolute protection of the director's independence, to ensure that his actions will not depend on what the Treasury Board deems appropriate. That protection would be spelled out in the legislation, so that when a special event occurs that requires additional resources, he cannot be told that he has exceeded his budget, because that would directly affect his independence. So, in the name of transparency, we have to make provision for a director having the resources he requires, if a special situation occurs, so that he is not prevented from carrying out his duties because of a lack of resources.

**Senator Joyal:** Are you referring to the corresponding legislation in Nova Scotia?

**Mr. Amyot:** What I'm saying is that the director could be starved of resources and that this would amount to political interference, even as the government, while proclaiming that he is there and he is independent, was cutting his funding. Our recommendation is intended to ensure that there is no political interference in the work carried out by the director.

**Senator Joyal:** And to justify your conclusion, you refer to legislation in Nova Scotia which created a Director of Public Prosecutions? That is already provided for in that province's statutes.

**Mr. Amyot:** Yes, exactly.

[English]

**Senator Joyal:** I see Ms. Thomson nodding in agreement. Do you know more about that particular section of the Nova Scotia Public Prosecutions Act, Ms. Thomson?

**Ms. Thomson:** This recommendation used the Nova Scotia Public Prosecutions Act as a model.

**Senator Joyal:** Does it take into account the budgetary exercise and the extraordinary cases of prosecution or only the extraordinary cases of prosecution?

**Ms. Thomson:** My understanding is that it takes both into account.

[Translation]

**Senator Joyal:** I would like to come back to your opening presentation. As a member of the Bar, which is obviously one of the main institutions to be concerned with criminal prosecutions, you are supporting the claim that this initiative is unnecessary. On the basis of what analysis in particular have you concluded that, in practice, this section of the bill could simply be omitted from Bill C-2?

**Mr. Amyot:** On the basis of opinions given by experts in our volunteer sections who practice in this area on a daily basis. There are members of our association on both the defence and the prosecution side. Our Criminal Justice Section includes people that represent both areas of practice. They concluded that there is no problem in terms of the independence of the Assistant Deputy

**M. Amyot :** Notre recommandation est que cela soit inscrit dans la loi pour que l'indépendance du directeur soit absolument protégée et que cela ne soit pas seulement au bon vouloir du Conseil du Trésor. Cette protection serait dans la loi de sorte que lorsqu'un événement extraordinaire qui requiert des ressources additionnelles survient, qu'on ne dise pas que le budget est dépassé parce que cela affecterait directement son indépendance. C'est au nom de la transparence qu'il faut prévoir à l'avance que, si une situation extraordinaire comme celle-là survient, il faudra avoir les ressources pour y faire face afin d'éviter qu'un directeur ne puisse pas faire son travail à cause du manque de ressources.

**Le sénateur Joyal :** Vous faites référence à la loi correspondante de la Nouvelle-Écosse?

**M. Amyot :** Ce que je dis c'est qu'on pourrait affamer le directeur et ce serait une interférence politique en disant qu'il existe et qu'il est indépendant, mais qu'on lui coupe les fonds. Notre recommandation serait pour éviter qu'il y ait une interférence politique dans le travail du directeur.

**Le sénateur Joyal :** Pour justifier votre conclusion, vous faites référence à la loi de la Nouvelle-Écosse qui a institué le directeur des poursuites publiques? Cela existe déjà statutairement dans cette province.

**M. Amyot :** C'est exact.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Je vois que Mme Thomson approuve de la tête. Avez-vous davantage d'information au sujet de cet article de la Public Prosecutions Act de la Nouvelle-Écosse, madame Thomson?

**Mme Thomson :** Nous avons choisi la Public Prosecutions Act de la Nouvelle-Écosse comme modèle pour cette recommandation.

**Le sénateur Joyal :** Est-ce que cette recommandation tient compte de l'exercice budgétaire et des cas exceptionnels de poursuites, ou tient-elle compte seulement des cas exceptionnels de poursuites?

**Mme Thomson :** Je pense qu'elle tient compte des deux.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Je voudrais revenir à votre présentation d'ouverture. En tant que membre du Barreau, qui est quand même une des premières institutions concernées par les poursuites pénales, vous soutenez la conclusion que cette initiative n'est pas nécessaire. Sur la base de quelle analyse particulière vous fondez-vous pour conclure qu'en pratique cette section du projet de loi pourrait tout simplement être omise du projet de loi C-2?

**M. Amyot :** Ce sont les experts de nos sections bénévoles qui pratiquent dans ce domaine quotidiennement. Il y a des membres de notre association tant du côté de la défense que de celui de la poursuite. Notre section sur la justice criminelle inclut des gens des deux horizons. Ils sont arrivés à la conclusion qu'il n'y a aucun problème que l'indépendance du sous-ministre adjoint, qui



Minister — who is responsible for prosecutions — being respected at all times. They have never noted any interference in that regard. They have public guidelines that they adhere to.

If I could just add one thing, it would be that Justice Lamer noted, in his testimony, that there is a healthy culture at the federal level and that he has full confidence in the way things are done at this time. I believe those are the words he used.

**Senator Joyal:** He actually remembered two cases that may have created that impression, but that were resolved subsequently — in other words, adjustments were made and no one had to conduct an investigation subsequently to determine whether the trial had been politically influenced. He did not specifically state what two cases he was referring to, but they seemed to go pretty far back.

**Mr. Amyot:** Our member practitioners, who deal with this in real life on a daily basis — and I mean those on both sides of the fence — have confirmed that Justice Lamer is correct.

**Senator Joyal:** Thank you.

[English]

**Senator Milne:** I have a question for clarification. I am looking through the summary of your recommendations and I have found recommendation 1, on clause 68; and recommendation 2, on clause 69. Then you speak to section 15, which I cannot find in this bill. It has five sections and 300-odd clauses, but there are so many section-15s under those clauses. Perhaps you could give me a list of the clauses relevant to your recommendations.

**Mr. Amyot:** I see section 15 on page 9 of the bill.

**Senator Milne:** At page 9, there is clause 15 and 15(d). I would like to know where to find the definition of “protected disclosure” in section 2 of the Public Servants Disclosure Protection Act.

**Mr. Amyot:** Is there a question?

**Senator Milne:** Yes. I am asking you on what page I will find that in the act?

**Mr. Amyot:** Which one, section 15?

**Senator Milne:** The definition of “protected disclosure” in section 2 of the Public Servants Disclosure Protection Act.

**Mr. Amyot:** You will have to be patient with me, Senator, while I try to find it.

**Senator Milne:** That is my problem, too. I cannot find it.

**Mr. Amyot:** I have not memorized it yet.

**Ms. Thomson:** It is clause 194 of the bill, which amends section 2 of the Public Servants Disclosure Protection Act. That is on page 137.

**Senator Milne:** That is precisely what I need. Can you tell me what clause and page?

est responsable des poursuites, est respectée en tout temps. Ils n'ont jamais vu d'interférence de ce côté. Ils ont des lignes directrices publiques auxquelles ils adhèrent.

Si je peux ajouter ceci, le juge Lamer, dans son témoignage, a dit que c'est une saine culture au niveau fédéral et qu'il avait pleinement confiance dans la façon dont c'est fait au moment où on se parle. Je pense que ce sont les mots qu'il a utilisés.

**Le sénateur Joyal :** Même qu'il se souvenait de deux cas qui avaient pu créer cette impression, mais qui par la suite ont été réglés, c'est-à-dire que des ajustements ont fait que personne n'a dû faire une enquête après pour déterminer s'il y avait eu une influence politique dans les conclusions du procès. Il ne nous a pas donné les deux cas, mais cela semblait être des cas relativement lointains dans son esprit.

**M. Amyot :** Nos praticiens, dans la vraie vie de tous les jours, des deux côtés de la clôture, nous confirment les propos du juge Lamer.

**Le sénateur Joyal :** Merci.

[Traduction]

**Le sénateur Milne :** J'ai une question à poser pour clarification. Dans le résumé de vos recommandations, j'ai retrouvé la recommandation n° 1 qui concerne l'article 68 et la recommandation n° 2 qui concerne l'article 69. La recommandation suivante concerne l'article 15, que je n'arrive pas à trouver dans le projet de loi. Ce projet de loi contient cinq parties et environ 300 articles, mais beaucoup d'articles 15. Vous pourriez peut-être énumérer les articles sur lesquels portent vos recommandations.

**M. Amyot :** Je vois l'article 15 à la page 9 du projet de loi.

**Le sénateur Milne :** À la page 9, je vois l'article 15 et l'alinéa 15d). J'aimerais savoir où trouver la définition de « divulgation protégée » de l'article 2 de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles.

**M. Amyot :** Avez-vous une question à poser?

**Le sénateur Milne :** Oui. Je voudrais savoir à quelle page du projet de loi je peux trouver cela.

**M. Amyot :** Quoi, l'article 15?

**Le sénateur Milne :** La définition de « divulgation protégée » de l'article 2 de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles.

**M. Amyot :** Il faudra que vous fassiez preuve de patience, sénateur, pendant que j'essaie de la trouver.

**Le sénateur Milne :** C'est la difficulté que j'ai également. Je n'arrive pas à la trouver.

**M. Amyot :** Je ne l'ai pas encore mémorisée.

**Mme Thomson :** Il s'agit de l'article 194 du projet de loi qui modifie l'article 2 de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles. C'est à la page 137.

**Le sénateur Milne :** C'est précisément ce dont j'ai besoin. Pouvez-vous me dire quel article et à quelle page?

**Ms. Thomson:** Yes. That is on page 108. It is section 11 of the proposed director of public prosecutions act, which is clause 121 of the bill.

**Senator Milne:** You can see why we get confused. Mr. Amyot is confused too.

**Ms. Thomson:** We tried to make it as clear as possible, but it could always be clearer.

**Senator Milne:** That leads me to the fact that some of these recommendations may refer to parts of these acts that are not opened by this bill; or do they all refer to sections that are opened?

**Ms. Thomson:** Yes, they all refer to sections in the bill.

**Senator Milne:** My last point concerns the implications of the DPP initiative for the competitive law division in the Department of Justice. I am not asking for any conclusions, but I am curious to know what sort of implications it may have.

**Mr. Amyot:** We have a specialized competition law section that is very active at the CBA — I do not know the name in English; in French, it is “section spécialisée du droit de la concurrence,” the SDC is a separate entity dealing with competition issues. What our members have told us is that there is a very particular expertise in that competition bureau that needs to be retained and fostered. They were afraid that if it is merged into the DPP, this very important expertise may be lost.

**Ms. Thomson:** That could apply to any of the units within the Federal Prosecution Service that serve the particular needs of any of the regulatory agencies — that a particular expertise arises in the prosecutions and in all the legal matters in that particular area. It would also apply where there are civil and criminal matters being dealt with by those legal experts.

**Senator Milne:** You are concerned that this expertise could be drained away or diluted because another body is being set up.

**Ms. Thomson:** We would hope that the implementation of this proposed legislation would not lead to that; we believe that it can be implemented in such a way that expertise is maintained. We just want to bring that to your attention so that it is an issue.

**Mr. Amyot:** It is a word of caution.

**Senator Day:** Have you had a chance to focus on the five-year cooling-off period for senior public office-holders under the proposed lobbying act?

**Mme Thomson :** Oui. C'est à la page 108. Il s'agit de l'article 11 de la Loi sur le Directeur des poursuites pénales proposée, c'est-à-dire l'article 121 du projet de loi.

**Le sénateur Milne :** Vous comprenez pourquoi nous ne nous y retrouvons pas. M. Amyot ne s'y retrouve pas non plus.

**Mme Thomson :** Nous avons fait en sorte que ce soit aussi clair que possible, mais cela pourrait toujours être plus clair.

**Le sénateur Milne :** Ceci m'amène au fait que certaines des recommandations concernent peut-être des dispositions de ces lois qui ne sont pas modifiées par ce projet de loi ou concernent-elles uniquement des dispositions qui le sont?

**Mme Thomson :** Elles concernent toutes des articles du projet de loi.

**Le sénateur Milne :** Mon dernier commentaire concerne les incidences de l'initiative du Directeur des poursuites pénales pour la Section du droit de la concurrence du ministère de la Justice. Je ne demande pas des conclusions, mais je serais curieuse de savoir quel type d'incidences cette initiative pourrait avoir.

**M. Amyot :** Nous avons une Section spécialisée du droit de la concurrence qui est très active à l'Association du Barreau canadien — je ne connais pas l'appellation anglaise, mais en français, elle s'appelle « section spécialisée du droit de la concurrence » qui est une section distincte examinant les questions de concurrence. Nos membres nous ont dit qu'il y avait dans ce service des employés ayant des compétences très spécialisées qu'il fallait maintenir et encourager. Ils craignaient que si ce service était intégré au Bureau du Directeur des poursuites pénales, on puisse perdre ces compétences très importantes.

**Mme Thomson :** Cela pourrait être applicable à toutes les sections du Service fédéral des poursuites qui répondent aux besoins spécifiques des divers organismes de réglementation — des compétences spécifiques interviennent dans les poursuites et dans toutes les affaires juridiques dans ce domaine. Ce serait également applicable à toutes les affaires au civil et au criminel qu'examinent ces experts juridiques.

**Le sénateur Milne :** Nous craignons que ces compétences soient diluées par la création d'un autre organisme.

**Mme Thomson :** Nous espérons que la mise en œuvre de ce projet de loi n'aura pas cette conséquence; nous pensons qu'elle peut être mise en œuvre de telle sorte que ces compétences soient maintenues. Nous voulions seulement porter ce problème à votre attention.

**M. Amyot :** C'est donc un avertissement.

**Le sénateur Day :** Avez-vous eu l'occasion d'examiner la période de restriction de cinq ans en ce qui concerne les titulaires de charge publique de haut rang prévue dans la Loi sur le lobbying proposée?



**Mr. Amyot:** No; it is not part of our submission. However, we have a rule for people holding political office to seek an appointment to the bench; I believe the current rule is a two-year cooling-off period. Our recommendation is two years.

**The Chairman:** Does that mean if you are a lawyer and you want to go to the bench that you could not hold an office in a political party? Is that what you mean?

**Mr. Amyot:** Public office, I believe, is in government.

**The Chairman:** When you say we have a rule, were you talking about the Canadian Bar?

**Mr. Amyot:** Our recommendation is that it should be two years.

**Ms. Thomson:** Our recommendation to the government is that any cabinet member, MP, senator or political staff have a two-year cooling-off period before judicial appointment.

**Senator Milne:** Does two years appear to you to be a reasonable length of time?

**Ms. Thomson:** Yes.

**Senator Day:** I guess it does as well under the conflict of interest cct, because it is two years and then along comes this other piece of legislation in the same Bill C-2 — another piece of it called the Lobbyist Registration Act, to become the lobbyist act — and the cooling-off period is five years. To try to balance these and look for some policy reason for having both of them has been tough for us. I appreciate that comment with respect to two years, because that gives us another example of the reasonableness of two years. One might think that five years is a lifetime ban.

**Mr. Amyot:** I take it that is not a question.

**Senator Day:** Anyone who leaves a position as a deputy minister and then is five years out doing something else is not very likely to find his or her contacts or expertise that still relevant. This is just a gratuitous comment, and that is why I say five years is, in effect, saying that we never want to see any of these senior public office-holders in lobbyist jobs.

**Mr. Amyot:** Senator Joyal wants free legal advice and you make gratuitous comments. I am the only one who is not getting paid today.

**Senator Day:** And you have not had anything to eat yet.

I want you to comment on this, after I have read a few of the excerpts from your submission. I am left with the impression that you feel perhaps we are acting in too much haste with respect to Bill C-2, and that this is just going through the system a little too quickly.

**M. Amyot :** Non. Nous n'examinons pas cette question dans notre mémoire. Cependant, nous avons établi une règle en ce qui concerne les titulaires d'une charge politique qui veulent être nommés au Barreau; je pense que la règle actuelle est une période d'attente de deux ans. Notre recommandation est deux ans.

**Le président :** Cela veut-il dire qu'un avocat qui voudrait plaider ne pourrait pas être titulaire d'un poste dans un parti politique? Est-ce là ce que vous voulez dire?

**M. Amyot :** Je pense qu'une charge publique concerne la fonction publique.

**Le président :** Vous avez mentionné que vous aviez établi une règle; s'agit-il du Barreau canadien?

**M. Amyot :** Notre recommandation est une période de deux ans.

**Mme Thomson :** Notre recommandation au gouvernement est qu'une période d'attente de deux ans avant une nomination dans la magistrature soit prévue dans le cas d'un membre du cabinet, d'un député, d'un sénateur ou d'un membre du personnel politique.

**Le sénateur Milne :** Estimez-vous que deux ans est une période d'une durée raisonnable?

**Mme Thomson :** Oui.

**Le sénateur Day :** Je présume que cela convient également dans le cas de la Loi sur les conflits d'intérêts, car c'est deux ans; il y a ensuite cette autre loi dans le même projet de loi C-2 — une autre loi dénommée Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, qui deviendra la Loi sur le lobbying — et la période d'attente est de cinq ans. Ce fut dur pour nous d'essayer de faire la part des choses et de trouver une raison stratégique pour justifier ces deux délais. J'apprécie le commentaire que vous avez fait en ce qui concerne la période de deux ans, car c'est un autre exemple qui démontre qu'un délai de deux ans est raisonnable. On pourrait penser qu'une période d'attente de cinq ans équivaut à une interdiction à vie.

**M. Amyot :** Je présume que ce n'est pas une question.

**Le sénateur Day :** Une personne qui doit faire autre chose pendant cinq ans après avoir quitté un poste de sous-ministre a très peu de chances de trouver que ses contacts ou que ses compétences sont toujours pertinents. Ce n'est qu'une affirmation gratuite, et c'est pourquoi je signale qu'un délai de cinq ans signifie en fait que nous ne voulons jamais voir des titulaires de charge publique de haut rang exercer la profession de lobbyiste.

**M. Amyot :** Le sénateur Joyal veut des avis juridiques gratuits et vous faites des affirmations gratuites. Je suis pourtant le seul qui ne soit pas rémunéré ici.

**Le sénateur Day :** Et vous n'avez encore rien eu à manger.

Je voudrais que vous fassiez des commentaires sur ce qui suit, après avoir lu quelques passages de votre mémoire. J'ai l'impression que vous estimez que nous agissons trop à la hâte en ce qui concerne le projet de loi C-2 et qu'il est examiné un peu trop rapidement.

At page IV in your executive summary, you state, "The Canadian Bar Association recommends that this portion of the bill be subject to further study before enactment." You are talking here about portions of the proposed lobbying act, "Under the Director of Public Prosecutions, the Canadian Bar Association recommends that government further study these aspects." Then at page VI, last paragraph, it says, "Due to the speed with which Bill C-2 is proceeding through the legislative process, the CBA has not had the opportunity to fully explore the implications of the DPP initiative for the specialized competition law division within justice. The CBA recommends that the government further study this issue and the interested groups have further opportunity to comment on these implications." That is just three of the areas where you have said further study. Then you say, "The speed with which Bill C-2 is proceeding through the legislative process..."

We agree with you, but many people do not. We hear it every day, that this is being dragged on and is not proceeding in a proper manner. I welcome any comments you may wish to make in relation to those excerpts.

**Mr. Amyot:** No, I think they are self-explanatory. This submission was made for the House, I believe, in June.

**The Chairman:** That was before the Senate started its extensive hearings.

**Mr. Amyot:** We were not called upon to testify before the House. We are glad to have the opportunity to be here.

**Senator Day:** The House of Commons did not call upon you?

**Mr. Amyot:** I do not believe they did. They received our submission, which is before you.

**The Chairman:** As I understand it, the Canadian Bar Association was invited but it was a question of scheduling.

**Mr. Amyot:** Then that is fine.

**Senator Day:** Did you appear?

**Mr. Amyot:** No, we did not, hence my comment.

**The Chairman:** But they were not expressly excluded.

**Senator Day:** Your submission of this executive summary was prepared and dated in June. What, if any, input have you had to these amendments to Bill C-2 since that date, prior to your appearing here today?

**Mr. Amyot:** I have not taken cognizance of the amendments.

À la page IV du sommaire exécutif, vous indiquez que : « L'ABC recommande que cette partie du projet de loi soit étudiée de façon plus approfondie avant d'être promulguée ». Il s'agit en l'occurrence des parties de la Loi sur le lobbying proposée; dans la section concernant le Directeur des poursuites pénales, l'Association du Barreau canadien recommande que le gouvernement étudie ces aspects de façon plus approfondie. Puis, à la page VI, au dernier paragraphe, il est mentionné ceci : « En raison de la rapidité avec laquelle le projet de loi C-2 avance dans le processus législatif, l'ABC n'a pas eu l'occasion d'étudier à fond les répercussions de l'initiative du Directeur des poursuites pénales concernant la Section spécialisée du droit de la concurrence au ministère de la Justice Canada. L'ABC recommande que le gouvernement examine cette question de façon plus approfondie et que les groupes intéressés aient de nouveau l'occasion de soumettre leurs commentaires sur ces répercussions ». Ce ne sont que trois des passages où il est question d'examen plus approfondi. Vous parlez également de « la rapidité avec laquelle le projet de loi C-2 avance dans le processus législatif [...] ».

Nous sommes d'accord sur ce point, mais bien des personnes ne le sont pas. On entend dire tous les jours que cela s'éternise et que l'examen de ce projet de loi n'avance pas assez vite. Je me réjouis d'avance des commentaires que vous voudriez faire au sujet de ces deux extraits de votre mémoire.

**M. Amyot :** Non, je pense que ces passages sont suffisamment explicites. Ce mémoire a été préparé pour la Chambre au mois de juin, si j'ai bonne mémoire.

**Le président :** C'était donc avant que le Sénat n'entame ses longues audiences.

**M. Amyot :** Nous n'avons pas été convoqués pour témoigner devant la Chambre. Nous sommes heureux d'avoir l'occasion de témoigner ici.

**Le sénateur Day :** La Chambre des communes ne vous a pas invités?

**M. Amyot :** Je pense qu'elle ne l'a pas fait. Elle a reçu notre mémoire, celui que vous avez entre les mains.

**Le président :** Je pense que l'Association du Barreau canadien a été invitée, mais que c'était une question de calendrier.

**M. Amyot :** Dans ce cas, c'est bien.

**Le sénateur Day :** Avez-vous témoigné?

**M. Amyot :** Non, et c'est la raison de mon commentaire.

**Le président :** Vous n'avez toutefois pas été exclus expressément.

**Le sénateur Day :** Ce résumé exécutif et votre mémoire ont été préparés en juin et c'est la date indiquée. Quels commentaires avez-vous faits, le cas échéant, au sujet de ces amendements au projet de loi C-2, depuis cette date?

**M. Amyot :** Je n'ai pas pris connaissance des amendements.



**Ms. Thomson:** The amendments that were made in the House do not reflect any of the recommendations of the written submission that we made to the House committee; we did not have any input into the amendments.

**Senator Day:** Our chairman tells us that as a result of a scheduling error, you were unable to make an oral representation before the House. Is this your first opportunity, other than your written submission of June, to talk about the points that concern the Canadian Bar Association?

**Ms. Thomson:** The scheduling was very tight. We were asked to appear on very short notice, and we were unable to accommodate the House. The House received our written submission, and I can only assume that it was read.

**Senator Day:** It was not acted upon in any regard. This is obviously important to the Canadian Bar Association. If it is important to the process, is this your first opportunity to appear to discuss these points that are of concern to you?

**Ms. Thomson:** To make oral submissions, yes, but the House had our written submission.

**Senator Day:** Have we received the same written submission?

**Ms. Thomson:** Yes.

**Senator Day:** You have told us that no action was taken with respect to any of the recommendations.

**Ms. Thomson:** That is correct.

[Translation]

**Senator Nolin:** Last June, you seemed to be somewhat frustrated about the time you had available to you to consult your members and try to explore alternatives. Since writing your last brief, have you looked at other options?

**Mr. Amyot:** No, and the reason for that is quite simple. Our recommendation is intended to ensure that this expertise is passed on and preserved. The bill is the same as previously and we have no additional submissions to make in that regard.

There is no frustration, however, and I want that to be perfectly clear. We are all volunteers and we draft briefs on a vast array of subjects. We do it as best we can and in whatever timeframe we have available. Our volunteers come from every region of the country and it is not always easy to bring people together and get things done quickly.

I want to point out that I was not expressing any frustration. On the contrary, I think that your committee is doing a very good job, and we are grateful for the opportunity to appear before the committee.

[English]

**The Chairman:** Mr. Amyot and Ms. Thomson, on behalf of the committee, thank you very much for attending today.

**Mme Thomson :** Les amendements qui ont été apportés à la Chambre ne tiennent compte d'aucune des recommandations du mémoire écrit que nous avons présenté au comité de la Chambre; nous n'avons pas fait de commentaires sur les amendements.

**Le sénateur Day :** D'après notre président, en raison d'une erreur de programmation, vous n'avez pas pu faire un exposé verbal devant la Chambre. Est-ce la première occasion que vous avez de faire des commentaires sur les points qui préoccupent l'Association du Barreau canadien, à l'exception de ceux que vous avez faits dans votre mémoire écrit daté du mois de juin?

**Mme Thomson :** Notre calendrier était très serré. Nous avons été invités à comparaître à très court préavis et nous n'avons pas pu nous libérer pour la Chambre. La Chambre a reçu notre mémoire écrit et je ne peux que présumer qu'il a été lu.

**Le sénateur Day :** Aucune des recommandations qu'il contient n'a été retenue. C'est forcément important pour l'Association du Barreau canadien. Si c'est important pour le processus, est-ce la première occasion que vous avez de comparaître pour discuter des questions qui vous intéressent?

**Mme Thomson :** Pour ce qui est de faire des exposés verbaux, oui, mais la Chambre avait reçu notre mémoire écrit.

**Le sénateur Day :** Est-ce le même mémoire que nous avons reçu?

**Mme Thomson :** Oui.

**Le sénateur Day :** Vous avez signalé que l'on n'a tenu compte d'aucune de vos recommandations.

**Mme Thomson :** C'est exact.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** En juin dernier, vous sembliez manifester une certaine frustration quant au délai dont vous disposiez pour consulter vos membres et tenter d'explorer des alternatives. Depuis la rédaction de votre dernier mémoire, avez-vous exploré des tangentes?

**M. Amyot :** Non, et la raison est simple. C'est que la recommandation vise à s'assurer que cette expertise est transmise et préservée. Le projet de loi est le même qu'il était et nous n'avons pas de soumissions additionnelles à faire à ce sujet.

Il n'y a pas de frustration, je voudrais que ce soit très clair. Nous sommes tous bénévoles et nous rédigeons des mémoires sur une panoplie de sujets. On le fait du mieux qu'on peut et dans le délai qui nous est imparti. Les bénévoles viennent de partout au pays et ce n'est pas facile de rassembler tous ces gens et faire les choses rapidement.

Je tiens à préciser que je n'exprimais aucune frustration. Je crois plutôt que votre comité fait bien son travail et que nous sommes reconnaissants de l'opportunité qui nous a été donnée de comparaître devant le comité.

[Traduction]

**Le président :** Monsieur Amyot et madame Thomson, au nom du comité, je vous remercie pour votre participation.

As you have probably gathered, a number of people around the table are or have been former members of the Canadian Bar Association, so they are not required to declare any kind of conflict. It indicates a lot of support for the work that the Canadian Bar Association does and continues to do for Parliament. It is always a useful exercise when Canadian Bar Association representatives appear before parliamentary committees, and it was again today. Thank you very much.

We have before us the Honourable Eugene Whelan, who hardly needs an introduction. He is a farmer who has served us in the Senate. Prior to that, Mr. Whelan had served in the House of Commons between 1962 and 1984, and served as the Minister of Agriculture between 1972 and 1979.

Mr. Whelan, I welcome you back to Parliament Hill. I know that honourable senators will be very interested in the ideas that you have on this important bill, Bill C-2.

You now have the floor. After you make some opening comments you can be assured that honourable senators will have questions to put to you.

**Hon. Eugene F. Whelan, P.C., as an individual:** First of all, I wish to thank you for allowing me the honour to appear before this committee, which is doing such an important job of preserving what has been built by our forefathers — one of the best institutions in the world. I would compare what we have in Canada to any other place in the world.

I want to make one little correction in the introduction. I had a short sabbatical from 1979 to 1980 and then I served in cabinet from 1980 to 1984, which I will touch on.

When I see so many of you here who know me, it is hard to be an important stranger involved in some kind of great presentation. I listened a bit to the Canadian Bar Association, and I was thinking that I have one of the highest law degrees that one can have, because I have an honorary law degree from the University of Windsor, and I was waiting for you to call me Dr. Whelan.

I have difficulty hearing. When I was in the Senate before, few remember I had a special little hearing device, which I failed to tell the Clerk of the Committee, Mr. Lafrenière. We had Lafrenières in Belle River, Ontario, my old constituency. I am half French and half Irish; no Newfoundlander at all.

When we talk about accountability, we must also mention and consider credibility. I feel the two go hand in hand.

The present government stresses accountability as though in government it has been a total loss. Yet, on the very day the government was sworn in, they lost both these positions as far as I am concerned. This was done by taking a person elected as a Liberal and appointing him to the cabinet, as well as appointing a non-elected person to the cabinet and then to the Senate.

Comme vous l'avez probablement compris, plusieurs personnes assises autour de cette table sont ou ont été membres de l'Association du Barreau canadien et ne sont par conséquent pas obligées de déclarer un quelconque conflit d'intérêts. C'est la preuve que beaucoup de personnes appuient le travail que fait et que continue de faire l'Association du Barreau canadien pour le Parlement. Il est toujours utile que des représentants de l'ABC témoignent devant des comités parlementaires et ce le fut à nouveau aujourd'hui. Merci beaucoup.

Nous accueillons maintenant l'honorable Eugene Whelan, qu'il n'est pas vraiment nécessaire de présenter. Il est agriculteur et a été sénateur. Avant cela, M. Whelan a été député à la Chambre des communes entre 1962 et 1984 et il a été ministre de l'Agriculture de 1972 à 1979.

Monsieur Whelan, soyez le bienvenu sur la Colline parlementaire. Je sais que les honorables sénateurs sont avides d'entendre les commentaires que vous avez à faire au sujet de ce projet de loi important, le projet de loi C-2.

Vous avez maintenant la parole. Après quelques commentaires liminaires, vous pouvez être assuré que les honorables sénateurs auront des questions à vous poser.

**L'honorable Eugene F. Whelan, C.P., à titre personnel :** Avant tout, je tiens à vous remercier de me faire l'honneur de me permettre de témoigner devant ce comité qui accomplit une tâche très importante dans le but de préserver ce qui a été édifié par nos aïeux — une des meilleures institutions au monde. J'estime que nous n'avons rien à envier à quelque autre pays que ce soit.

Je voudrais apporter une petite rectification à la présentation. J'ai eu un court congé sabbatique de 1979 à 1980, puis j'ai été membre du Cabinet de 1980 à 1984, ce dont je parlerai tout à l'heure.

Je constate que nombre d'entre vous me connaissent et, dans ces circonstances, c'est difficile d'être un étranger important qui participe à un exposé de haut calibre. J'ai écouté pendant quelques minutes les représentants de l'Association du Barreau canadien et je me disais que je possédais un des diplômes de droit les plus prestigieux que l'on puisse avoir car l'Université de Windsor m'a décerné un diplôme de droit à titre honorifique et je m'attendais à ce que vous m'appeliez Dr Whelan.

J'ai de la difficulté à entendre. Quelques-uns d'entre vous se souviennent peut-être que lorsque j'étais au Sénat, j'avais un petit appareil auditif spécial, ce que je n'avais pas révélé au greffier du comité, M. Lafrenière. Il y avait des Lafrenière à Belle River (Ontario), c'est-à-dire dans mon ancienne circonscription. Je suis à moitié Français et à moitié Irlandais, mais je ne suis pas du tout Terre-Neuvien.

Lorsqu'on parle d'imputabilité, il faut également parler et tenir compte de la crédibilité. J'estime que les deux vont de pair.

Le gouvernement actuel met l'accent sur l'imputabilité comme si le gouvernement avait été une perte totale. Pourtant, j'estime que le jour même de l'assermentation de ses membres, le nouveau gouvernement a perdu les deux, car il a nommé au Cabinet une personne qui avait été élue au Parti libéral et il a nommé une personne non élue au Cabinet, puis au Sénat.



Not long after that, with much fanfare and noise, they acted as though history were being made and Parliament was making a new breakthrough by having a parliamentary committee hold hearings on a new appointment to the Supreme Court of Canada. It was as phoney, Mr. Chairman, as a three-dollar bill. Who was the chairman of the parliamentary committee? None other than the newly minted Minister of Justice. It was a sham. No cabinet minister can ever be a chair of a parliamentary committee. Yet the press and everybody played this up as an earth-shattering breakthrough. To me, it was a fraud on what we call accountability.

Accountability and credibility just flew out the window. In my dictionary, the short definition of accountability is as follows: Liable to be called to account; responsible and answerable to explain why. The definition of credible is as follows: Believable, reliable and trustworthy.

When we talk about "accountability," especially when we talk about those of us in public office, I am a firm believer that credibility is a good partner to go along with the first reason we are all here today. Today, there is a very wide feeling in our country, Canada, that there is no accountability and, therefore, no credibility. In turn, no one trusts anyone, especially those in government and the elected politicians. We are listed at the bottom of the totem pole. Why? Are we, the politicians, really that bad?

Let us look at some facts. To do so, I will use my lifetime experience of having had the privilege of being elected to public office for 39 years, plus three years in which I served in the Senate. That experience is in addition to positions of elected office I held in farm organizations, including Harrow Farmers Co-op, my local co-op, the United Co-operatives of Ontario, the Co-operators Insurance Co., the Ontario Federation of Agriculture, an association of rural municipalities, and others.

We in these organizations handled close to \$100 million a year. We were the largest customer of the Canadian Imperial Bank of Commerce in Ontario at that time, doing over \$50 million alone with them.

In my public life, including 22 years in Parliament, 10 years as a backbencher and nearly 12 as a cabinet minister, I never had one person, elected or non-elected, ever offer me a payment for anything that I did. Remember, I dealt with elected MPs of every political affiliation and description from all over Canada. Also, you must remember, I worked with bureaucrats for a long time. Never once did a bureaucrat suggest anything to be dishonest. No one from the private sector ever suggested to me that they ever encountered this practice of payout.

Peu de temps après, en grande pompe et à grand fracas, le gouvernement a agi comme s'il était en train de faire l'histoire et comme si le Parlement innovait en chargeant un comité parlementaire de tenir des audiences sur une nouvelle nomination à la Cour suprême du Canada. Cela sonnait aussi faux qu'un billet de trois dollars, monsieur le président. Qui était le président du comité parlementaire? Personne d'autre que le fraîchement nommé ministre de la Justice. C'était une imposture. Aucun ministre du Cabinet n'a jamais été président d'un comité parlementaire. Pourtant, la presse et tout le monde a joué le jeu comme si c'était un événement spectaculaire. Pour moi, c'était une imposture à l'égard de ce que nous appelons l'imputabilité.

L'imputabilité et la crédibilité s'étaient envolées. Dans mon dictionnaire, la définition succincte du terme imputabilité est la suivante : susceptible d'être appelé à rendre des comptes; responsable et appelé à expliquer les motifs. La définition de crédible est la suivante : croyable, fiable et digne de confiance.

Lorsqu'on emploie le terme « imputabilité », surtout à propos de titulaires de charge publique, je suis convaincu que la crédibilité est une bonne partenaire et va de pair avec ce qui est la principale raison pour laquelle nous sommes ici aujourd'hui. À l'heure actuelle, la perception qu'il n'y a aucune imputabilité et par conséquent aucune crédibilité est largement répandue dans notre pays. Personne ne fait plus confiance à personne, et en particulier aux membres du gouvernement et aux politiciens élus. Nous sommes en bas de classement à ce chapitre. Pourquoi? Est-ce que les politiciens sont si mauvais que ça?

Examinons quelques faits. Pour cela, je ferai appel à l'expérience que j'ai acquise au cours de ma vie, ayant eu le privilège d'être élu pour remplir des fonctions publiques, pendant 39 ans, auxquels il faut ajouter les trois années que j'ai passées au Sénat. Cette expérience s'ajoute aux postes auxquels j'ai été élu dans certaines organisations agricoles, notamment à la Harrow Farmers Co-op, ma coopérative locale, à la United Co-operatives of Ontario, à la Co-operators Insurance Co., à la Fédération de l'agriculture de l'Ontario, une association de municipalités rurales, et dans d'autres organisations.

Dans ces organisations, nous avons manipulé annuellement une centaine de millions de dollars. Nous étions les principaux clients de la Canadian Imperial Bank of Commerce en Ontario au cours de cette période, avec laquelle nous faisons des affaires pour plus de 50 millions de dollars.

Au cours de ma vie publique, y compris les 22 années que j'ai passées au Parlement, à savoir 10 ans comme député de l'arrière-ban et près de 12 ans comme ministre du Cabinet, jamais une seule personne, élue ou non élue, ne m'a offert de l'argent pour quelque service que ce soit. Il ne faut pas oublier que j'ai eu des contacts avec des députés élus de tous les partis politiques et de toutes natures, de tout le Canada. En outre, vous vous en souvenez certainement, j'ai travaillé pendant des années avec les bureaucrates. Jamais un bureaucrate ne m'a fait une suggestion malhonnête. Personne dans le secteur privé ne m'a jamais mentionné avoir eu affaire à cette pratique des pots-de-vin.

I remember when I received a phone call from the Prime Minister of Canada, Pierre Trudeau, to be Canada's Minister of Agriculture. I remember his words as though they were spoken yesterday. I said to him, "Are you sure?" He said, "Yes, and you stay just as you are and stay honest, and I will support you, most of the time," which he did. You must remember being appointed as minister of the Crown is a very public appointment.

At this time, to those persons who have created the thought in peoples' minds that we are a bunch of thieves and crooks, I challenge you to put a handle on those persons. Name them. I dare anyone — members of the media, politicians, academics, anyone out there — to do so. You cannot do it because not one of you can name an elected politician that I know of who is guilty of that charge. I will compare politicians with any part of our society, business or otherwise, for honesty.

We have some would-be politicians who will make this Canada purer than ever. I say all the power to them. This old politician has been around a long time and has seen a big part of our world. If there is a better life, a better administered country anywhere that is better than Canada, I want you to tell me, because I am an average Canadian and I want the very best. If there is a better country, show me the way and I will go there.

I will admit that we can make some improvements, but let me point out to you how we have strayed backwards in making departments of government more efficient. I will use my long service as Minister of Agriculture for nearly 20 years as an example. I have not followed everything everyone who has appeared before this committee has said, but I will touch on what I feel is the general trend, especially that put forward by some professors and others who talk about who should run a department — the minister or the deputy minister. Let me tell you how an efficient department runs.

When I became Canada's Minister of Agriculture in 1972, everyone of any authority in that department had either agricultural training or a degree. I am talking about the deputy, assistant deputies and directors. My deputy, Mr. Williams, who was born in the Eastern Townships of Quebec, never worked in a field other than agriculture all his working life, from the age of 18 while attending Macdonald College at McGill, even as a summer student. The only time Mr. Williams did not work in the field of agriculture was during his four years abroad as a soldier during World War II, and he came back a major. All his assistant deputies and directors were trained in agriculture. The person responsible for the health of animals was a veterinarian who came from Swan River, Manitoba — the same place my green hat comes from — Dr. Ken Wells, whom I remember well. The head scientist at that time was a doctor who also came from Manitoba.

Je me souviens du jour où j'ai reçu un appel téléphonique du premier ministre du Canada, Pierre Trudeau, pour me proposer de devenir ministre de l'Agriculture du Canada. Je me souviens de ses paroles comme si c'était hier. Je lui ai dit : « Êtes-vous sûr? » Il m'a répondu ceci : « Oui, et restez comme vous êtes et restez honnête, et je vous appuierai la plupart du temps », ce qu'il a fait. Il ne faut pas oublier qu'une nomination au poste de ministre de la Couronne est une nomination très publique.

Et même actuellement, je vous mets au défi de mettre la main sur les personnes qui ont donné aux citoyens la perception que nous sommes une bande de bandits et d'escrocs. Nommez-les. Je mets quiconque — des journalistes, des politiciens, des professeurs d'université — au défi de les nommer. C'est impossible, car aucun d'entre vous n'est en mesure de nommer un politicien élu que je connaisse qui soit coupable de cette accusation. J'estime que les politiciens sont comparables aux autres membres de notre société en matière d'honnêteté, qu'il s'agisse de gens d'affaires ou d'autres personnes.

Nous connaissons quelques politiciens en puissance qui voudraient rendre le Canada plus pur que jamais. Je leur accorde tous les pouvoirs. Le vieux politicien que je suis est là depuis un certain temps et a visité de nombreuses contrées du monde. S'il existe quelque part une meilleure vie et un pays mieux administré que le Canada, je veux que vous me le disiez, car je suis un citoyen ordinaire et je veux tout ce qu'il y a de mieux. S'il existe un meilleur pays, montrez-moi le chemin et j'irai là.

Je reconnais que nous pouvons apporter quelques améliorations, mais je vous signale que nous avons régressé en ce qui concerne les possibilités de rendre les ministères plus efficaces. Je m'appuierai sur l'exemple de mes longs états de service comme ministre de l'Agriculture, poste que j'ai occupé pendant près de 20 ans. Je n'ai pas suivi tout ce qu'ont dit les témoins qui se sont présentés devant ce comité, mais je parlerai de la tendance générale, surtout celle esquissée par quelques professeurs et d'autres témoins qui ont abordé la question de savoir qui devrait diriger un ministère, le ministre ou le sous-ministre. Permettez-moi de vous expliquer comment fonctionne un ministère efficace.

En 1972, lorsque je suis devenu ministre de l'Agriculture, toutes les personnes ayant quelque pouvoir dans ce ministère avaient une formation ou un diplôme en agriculture. Je pense au sous-ministre, aux sous-ministres adjoints et aux directeurs. Mon sous-ministre, M. Williams, qui était né dans les Cantons de l'Est, au Québec, n'a jamais travaillé dans un autre domaine que l'agriculture pendant toute sa vie active; il avait commencé à l'âge de 18 ans, alors qu'il a entrepris des études au Macdonald College à McGill, et même comme étudiant d'été. La seule période pendant laquelle M. Williams n'avait pas travaillé dans le domaine agricole, ce sont les quatre années qu'il a passées à l'étranger, comme militaire, pendant la Seconde Guerre mondiale; il en est d'ailleurs revenu avec le grade de major. Tous ses sous-ministres adjoints et directeurs avaient une formation en agriculture. La personne responsable de la santé des animaux était un vétérinaire de Swan River, au Manitoba — l'endroit



Mr. Williams had worked in several parts of Canada, from demonstration farms to large experimental farms, before coming to Ottawa to work for Agriculture Canada. He was bilingual. He knew agriculture from coast to coast in Canada. He knew all the laws — provincial, federal and international. He lived and breathed agriculture. He loved it and he loved Canada. He was deputy minister for eight years. If you check the history of deputy ministers, some of the first ones were there for 21 years.

Things have changed since that time. Mr. Williams was like a walking computer. When we met in cabinet committee, he was a match for anyone, including Simon Reisman, the deputy minister of finance. Whether in Washington, Rome or Paris, Mr. Williams knew international laws. He understood them.

I remember the day he came to see me to tell me was resigning because they wanted him to be a deputy in another department. He said, "I have never worked in any other department and I am not going to start now." I believe at that time he was 62 years of age. He went to work in Alberta with Senator Hays' father, Harry, who was a farmer and had been an MP and Minister of Agriculture under Mr. Pearson and whose company did engineering and setting up irrigation systems for Canada. Mr. Williams was one of the greatest Canadians I ever knew. We met at least every two weeks, and sometimes once a week, with my deputy and all assistant deputies and directors to discuss what we were doing with regard to new programs, government issues, et cetera. We talked about everything.

If I wanted something done and the bureaucrats could not convince me that it was wrong, my deputy would say to all present, "You heard what the minister said. That is what we are going to do." That was it. He never came back the next day to try to change my mind.

When he retired, I was to get a new deputy from the Privy Council, Mr. Denis Hudon, whom I knew from cabinet meetings. I told Prime Minister Trudeau that I wanted Mr. Edmond Jarvis from Manitoba as my deputy assistant. Mr. Trudeau originally said no, but offered Mr. Jarvis to the head of the Canadian Wheat Board in Winnipeg. He wanted me to have a bilingual deputy.

I told Mr. Trudeau that I did not want Mr. Hudon for my deputy for three reasons. First, he wrote so small that I could not read it. Second, he spoke so quietly that I could not hear him. Third, he did not know a sow from a cow.

même d'où vient mon chapeau vert. C'était le Dr Ken Wells, dont je me souviens très bien. Le scientifique principal était un médecin également originaire du Manitoba.

M. Williams avait travaillé dans plusieurs régions du Canada, notamment dans des fermes pilotes et dans de grandes fermes expérimentales, avant de venir travailler pour Agriculture Canada, à Ottawa. Il était bilingue. Il connaissait l'agriculture canadienne, d'un océan à l'autre. Il connaissait toutes les lois, provinciales, fédérales et internationales. Il ne vivait que pour l'agriculture. Il l'adorait et il adorait le Canada. Il a été sous-ministre pendant huit ans. Si vous vérifiez la biographie des sous-ministres, vous constaterez que certains des premiers sont restés en poste pendant 21 ans.

Les choses ont changé depuis cette époque. M. Williams ressemblait à un ordinateur ambulant. Lorsque nous nous rencontrions en comité du cabinet, il pouvait se mesurer à n'importe qui, y compris à Simon Reisman, le sous-ministre des Finances. Qu'il soit à Washington, à Rome ou à Paris, M. Williams était au courant des lois internationales. Il les comprenait.

Je me souviens du jour où il est venu me trouver pour me dire qu'il devait démissionner car on voulait le pousser à accepter un poste de sous-ministre dans un autre ministère. Il m'a dit ceci : « Je n'ai jamais travaillé dans un autre ministère et je ne veux pas commencer maintenant ». Je pense qu'il était alors âgé de 62 ans. Il est allé travailler en Alberta avec le père du sénateur Hays, Harry. C'était un agriculteur qui avait été député et ministre de l'Agriculture dans le gouvernement de M. Pearson; son entreprise faisait des travaux de génie et installait des systèmes d'irrigation. M. Williams est un des citoyens les plus éminents que j'aie jamais connus. Nous nous rencontrions au moins toutes les deux semaines et, parfois, une fois par semaine, avec mon sous-ministre et tous les sous-ministres adjoints et directeurs, pour discuter des décisions que nous allions prendre en ce qui concerne de nouveaux programmes, des questions gouvernementales, et cetera. Nous discutons de tout.

Si je voulais que quelque chose se fasse et que les bureaucrates n'arrivaient pas à me convaincre que c'était une erreur, mon sous-ministre disait ceci à toutes les personnes présentes : « Vous avez entendu ce que le ministre a dit. Eh bien, c'est ce que nous allons faire ». C'était tout. Il n'essayait jamais de me faire changer d'avis par la suite.

Lorsqu'il a pris sa retraite, je devais avoir un nouveau sous-ministre venant du Conseil privé, M. Denis Hudon, dont j'avais fait la connaissance aux réunions du Cabinet. J'ai dit au premier ministre Trudeau que je voulais Edmond Jarvis, du Manitoba, comme adjoint. M. Trudeau a initialement refusé, mais il a proposé à M. Jarvis la direction de la Commission canadienne du blé, à Winnipeg. Il voulait que j'aie un sous-ministre bilingue.

J'ai expliqué à M. Trudeau que je ne voulais pas de M. Hudon comme sous-ministre pour trois raisons. La première, c'était que son écriture était si petite que je n'arrivais pas à la lire. La deuxième était qu'il parlait sur un ton tellement bas que je ne pouvais pas l'entendre. La troisième, c'était qu'il ne savait pas faire la différence entre une truie et une vache.

The Prime Minister told me that he appointed deputies. I said, "Yes, Prime Minister, but I have to work with them." He asked me to try Denis Hudon for one year, and I agreed. That was the year the dairy farmers marched on the Hill. Dairy farmers from Nova Scotia to British Columbia said that the world price of skim milk powder had collapsed and that to stay alive they needed \$26 million.

The bureaucrats had decided, and I could not convince my cabinet colleagues of what would happen, especially in Quebec, from where 50 per cent of industrial dairy products come and where they could produce nothing but good forage and good livestock. I predicted what would happen.

I went to see the Prime Minister exactly one year later and he asked me, "Who do you want?" He remembered. I said I wanted Gaétan Lussier, the Deputy Minister of Agriculture from Quebec. He asked why I wanted him and I said it was because I had seen him at federal and provincial meetings of ministers of agriculture and he was the smartest person at the table. The Prime Minister asked if he was a federalist. I said yes. He wondered how I knew and I told him that Mr. Lussier spoke about everything, including federalism. The Prime Minister met Mr. Lussier and he was appointed.

He was the youngest deputy ever hired by any department before or since. He made the mistake of going to the Department of Immigration for Flora MacDonald. He did not last there for very long and he resigned. He then worked for a food company in Quebec making \$400,000 a year. He is still involved in the food industry throughout Canada.

I hope you have gathered from this long presentation on public appointments that I have strong feelings about how departments should be run, that the minister is the boss and not merely a mouthpiece for a deputy.

I believe strongly that ministers should have knowledge of their department. It is obvious in past and present cabinets that some have no knowledge of the ministry they are in charge of. It has been said that deputies should have a strong tenure in a department so that they can learn. Learn at whose expense? Are they serving an apprenticeship running one of the most important departments of all? Are they serving the Canadian population they are supposed to serve? Some think all you need is a good education and you can run anything. I can think of deputies of the Department of Agriculture who knew so little they nearly destroyed what we had built over a period of years — a department that was the envy of the world.

Le premier ministre m'a signalé que c'était lui qui nommait les sous-ministres. Je lui ai dit ceci : « Oui, monsieur le premier ministre, mais c'est moi qui dois travailler avec eux ». Il m'a demandé de faire un essai avec Denis Hudon pendant un an et j'ai accepté. C'était l'année au cours de laquelle les producteurs laitiers ont manifesté sur la Colline. Les producteurs laitiers, de la Nouvelle-Écosse à la Colombie-Britannique, estimaient que le prix mondial de la poudre de lait écrémé avait chuté et qu'ils avaient besoin de 26 millions de dollars pour survivre.

Ce sont les bureaucrates qui ont pris la décision et je n'étais pas parvenu à convaincre mes collègues du Cabinet de ce qui se passerait, surtout au Québec, d'où venaient 50 p. 100 des produits du lait de transformation et où l'on ne pouvait produire rien d'autre que du bon fourrage et du bon bétail. J'ai prédit ce qui se passerait.

Je suis allé trouver le premier ministre exactement un an plus tard et il m'a demandé qui je voulais. Il s'en souvenait. Je lui ai dit que je voulais Gaétan Lussier, le sous-ministre de l'Agriculture du Québec. Il m'a demandé pourquoi je le voulais et je lui ai répondu que c'était parce que je l'avais observé à des réunions fédérales-provinciales de ministres de l'Agriculture et qu'il était la personne la plus intelligente de l'assemblée. Le premier ministre m'a demandé s'il était fédéraliste. Je lui ai dit que oui. Il se demandait comment je le savais et je lui ai expliqué que M. Lussier parlait de tout, y compris de fédéralisme. Le premier ministre rencontra M. Lussier et il fut nommé.

C'était le plus jeune sous-ministre qui n'ait jamais été recruté par un ministère et qui l'ait jamais été depuis lors. Il a commis l'erreur d'aller au ministère de l'Immigration pour Flora MacDonald. Cela n'a pas duré très longtemps et il a démissionné. Il est ensuite allé travailler pour une entreprise alimentaire québécoise où il gagnait 400 000 \$ par an. Il est toujours actif dans l'industrie alimentaire au Canada.

J'espère que vous avez compris, à la suite de ce long exposé sur les nominations publiques, que j'ai des idées bien arrêtées sur la façon dont les ministères devraient être dirigés, que j'estime que le ministre est le chef et qu'il n'est pas seulement un porte-parole pour un sous-ministre.

Je suis convaincu que les ministres devraient posséder les connaissances adéquates pour leur ministère. Il est manifeste que dans des cabinets précédents et dans le cabinet actuel, certains ministres n'ont pas les connaissances voulues pour le ministère dont ils ont la charge. Quelqu'un a dit que les sous-ministres devraient avoir un mandat de longue durée dans un ministère pour leur permettre d'apprendre. Apprendre aux dépens de qui? Font-ils leur apprentissage en dirigeant un des ministères les plus importants? Sont-ils au service de la population canadienne qu'ils sont censés servir? Certaines personnes pensent qu'il suffit d'une bonne éducation pour pouvoir diriger n'importe quel ministère. J'ai connu au ministère de l'Agriculture des sous-ministres dont les connaissances dans ce domaine étaient tellement limitées qu'ils ont pratiquement détruit ce que nous avons mis des années à construire, à savoir un ministère qui faisait l'envie des autres pays.



People come from around the world to see agriculture in Canada. Some people used to say that they came to see me, but they come to see our scientists and our farmers, because we produce 75 per cent of our food further north than any other country in the northern hemisphere. That is because our Agriculture Canada scientists developed crops, livestock and poultry that could exist in the severe winter conditions that we have in this country. They also want to see why our farmers work so hard.

There were a couple of deputies who were not there very long, but they were there long enough to destroy some of the things we built — Raymond Protti, who is now working for the Canadian Bankers Association and Samy Watson, who is in Washington representing one of the banking organizations. I do not know whether, because they nearly destroyed what we built, they thought they could make money for banks. Can you imagine having both a minister and a deputy minister without an education or a background in agriculture? What a catastrophe that would be. We had that not long ago.

It is probably more important to have qualified people running the Department of Agriculture than any other department, because food is the most important part of our lives. Healthy food makes healthy Canadians.

While speaking of public appointments of people, let us move to positions on boards, Crown corporations and ambassadorships. Why not appoint a person who has been a good member of Parliament, a good minister of the Crown, who has gained an education that no school can give?

I recall going to the Prime Minister asking for more money for my assistants. He said, "Eugene, they are getting an education here that no school gives them. They will be valuable people when they go into the private sector to work." I was not successful in raising their pay. However, I paid women equal pay for work equal to what the men in my department did. I learned later that I was the only minister who did that. Maybe that was because I was raised by a single mother and had eight brothers and sisters. My father died when I was six years of age and we were raised on mother's allowance. I knew what a woman can do. There used to be a sign in my office that said: "What does a woman do? She does the work of six men." I do not know whether a woman put up that sign.

Some countries have a policy of appointing one third of former members of cabinet to ambassadorships. Australia, New Zealand and the United States have that policy. In Canada, it is almost treated as a crime when we appoint someone with that great knowledge of Canada to represent our country abroad.

Des personnes de toutes les régions du monde venaient observer l'agriculture au Canada. Certaines personnes disaient qu'elles venaient pour me rencontrer, mais elles venaient en fait pour voir nos scientifiques et nos agriculteurs parce que nous produisons 75 p. 100 des aliments que nous consommons sur un territoire situé plus au nord que tout autre pays de l'hémisphère nord. C'était parce que les scientifiques d'Agriculture Canada avaient développé des cultures, du bétail et de la volaille capables de résister à nos hivers rigoureux. Ces gens voulaient également savoir pourquoi nos agriculteurs travaillaient tant.

Le ministère a eu deux sous-ministres qui n'y sont pas restés très longtemps, mais assez longtemps pour détruire certaines des choses que nous avons construites — Raymond Protti, qui travaille actuellement pour l'Association des banquiers canadiens, et Samy Watson, qui est à Washington, où il représente une des organisations bancaires. J'ignore s'ils pensaient qu'ils pouvaient faire gagner de l'argent aux banques, car ils avaient pratiquement détruit ce que nous avons construit. Arrivez-vous à imaginer un ministre ou un sous-ministre n'ayant aucune formation ni aucun antécédent en agriculture? Quelle catastrophe ce serait. Cela s'est pourtant produit il n'y a pas si longtemps.

Il est probablement plus important d'avoir des personnes qualifiées à la direction du ministère de l'Agriculture que dans tout autre ministère, car les produits alimentaires occupent la place la plus importante dans notre vie. Des produits alimentaires sains assurent la bonne santé de la population.

Puisqu'il est question de nominations publiques, parlons maintenant des postes dans les conseils, dans les sociétés d'État et dans les ambassades. Pourquoi ne nommerait-on pas une personne qui a été un député compétent, ou un ministre de la Couronne compétent, et qui a acquis une éducation qu'aucun établissement scolaire ne peut donner?

Je me souviens d'être allé trouver le premier ministre pour lui demander une augmentation de salaire pour mes adjoints. Il m'avait répondu ceci : « Eugene, ils reçoivent ici une éducation qu'aucun établissement scolaire ne peut leur donner. Ils auront de la valeur lorsqu'ils iront travailler dans le secteur privé ». Je ne suis pas parvenu à leur obtenir une augmentation. J'ai toutefois donné aux femmes un salaire égal à celui des hommes travaillant dans mon ministère, pour un travail égal. J'ai appris plus tard que j'étais le seul ministre qui le faisait. C'est peut-être parce que ma mère m'a élevé seule, avec mes huit frères et sœurs. Mon père est décédé lorsque j'étais âgé de 6 ans et ma mère nous a élevés avec les allocations familiales pour toute ressource. Je savais ce dont une femme était capable. Il y avait dans mon bureau un panneau portant l'inscription suivante : « Que fait une femme? Elle fait le travail de six hommes ». Je ne sais pas si c'est une femme qui l'avait placé là.

Certains pays ont pour politique de nommer un tiers des membres du Cabinet à des postes d'ambassadeur. C'est une politique qui est en vigueur en Australie, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis. Au Canada, c'est presque considéré comme un crime de nommer quelqu'un qui a une aussi grande connaissance du pays pour le représenter à l'étranger.

After I was fired as Minister of Agriculture by Prime Minister Turner, I was appointed as Canada's ambassador to the World Food Organization in Rome. I would have been the highest profile person there. I would have been a member of the World Food Council in the terrible famine that took place in 1984. However, I never went to Rome because I was fired three months to the day after my appointment. Perhaps we could have saved lives by having someone experienced in that organization. I noticed that at the United Nations there were unqualified people talking about food processing, storage, et cetera, with no knowledge whatsoever.

I was fired by the new Conservative government three months after Prime Minister Turner fired me. I was president of the World Food Council at the time. In order to fulfil my term as president of the World Food Council, I had to sign an agreement that I would not sue the government. There were a number of ambassadors who took their cases to court. I knew it was better for me to serve my term, because that was during the terrible famine in Africa.

You can understand that not only can public appointments be unfair, the removal from public appointments can be unfair and unjustified.

I remember a meeting I had again with Prime Minister Trudeau regarding the Minister of Agriculture. He told me that he had been briefed by all the best agriculture experts and he had read document after document and all kinds of reports, and agriculture in Canada is so complex; it is just impossible for an outsider to grasp it. "I do not know how you do it," he said, "but you just keep on doing it."

I never won everything in the cabinet for agriculture, but when my cousin, who was business manager of the Detroit Tigers, a team that claims it is a world organization, asked me how I am doing, I told him, "I win some, I lose some." He said, "If you bat 50/50, you stay in the big leagues."

I am sorry for taking so long, Mr. Chairman, but I have tried to cover my feelings. I just read an article in *The Hill Times* today about the meeting that will take place in November including academic people and former defeated premiers of provinces. I have to come and advise the special committee to bring accountability to task.

**The Chairman:** Mr. Whelan, thank you very much for a most interesting overview. I was interested in the comments you made about your experiences as Minister of Agriculture. In particular, I was interested in the Gaétan Lussier you mentioned from Quebec. You said that he was one of the youngest members appointed at the time. How old was he?

Après que j'aie été éjecté de mon poste de ministre de l'Agriculture par le premier ministre Turner, j'ai été nommé ambassadeur du Canada à l'Organisation mondiale de l'alimentation à Rome. J'aurais été la personne la plus en vue là-bas. J'aurais été membre du Conseil mondial de l'alimentation au cours de la terrible famine qui a sévi en 1984. Cependant, je ne suis jamais allé à Rome car j'avais été licencié trois mois jour pour jour après ma nomination. Nous aurions peut-être pu sauver des vies avec quelqu'un qui avait de l'expérience dans le domaine, au sein de cette organisation. J'ai remarqué qu'aux Nations Unies, il y avait des personnes non qualifiées qui parlaient de transformation alimentaire, d'entreposage des aliments, et cetera, et qui n'avaient aucune connaissance dans ce domaine.

J'avais été éjecté par le nouveau gouvernement conservateur trois mois après que le premier ministre Turner m'ait éjecté lui-même. J'étais à l'époque président du Conseil mondial de l'alimentation. Pour pouvoir achever mon mandat de président, j'ai dû signer une entente dans laquelle je m'engageais à ne pas intenter de poursuites contre le gouvernement. Plusieurs ambassadeurs ont intenté des poursuites devant les tribunaux. Je savais qu'il était préférable pour moi que je termine mon mandat, car c'était pendant la terrible famine en Afrique.

Vous comprenez maintenant que non seulement les nominations publiques peuvent être injustes, mais le licenciement à la suite d'une nomination publique peut être également injuste et injustifié.

Je me souviens d'une rencontre que j'avais eue avec le premier ministre Trudeau au sujet du ministre de l'Agriculture. Il m'a dit qu'il avait été informé par les meilleurs experts en agriculture, qu'il avait lu d'innombrables documents et rapports, que l'agriculture au Canada était extrêmement complexe et qu'il était tout simplement impossible pour quelqu'un de l'extérieur de la comprendre. Il m'a dit qu'il se demandait comment je faisais, mais que je devais continuer à occuper ce poste.

Je n'ai jamais rien gagné au Cabinet pour l'agriculture, mais lorsque mon cousin, qui était directeur commercial des Tigers de Detroit, une équipe qui prétend être une organisation mondiale, m'a demandé comment ça allait, je lui ai dit que je remportais des victoires et que j'essuyais aussi des défaites. Il m'a répondu que si je frappais 50/50, je restais dans les ligues majeures.

Je suis désolé d'avoir parlé aussi longtemps, monsieur le président, mais j'ai essayé d'exprimer mes sentiments. Je viens de lire un article dans l'édition d'aujourd'hui du *Hill Times* au sujet de la réunion qui aura lieu en novembre, à laquelle participeront des universitaires et d'ex-premiers ministres provinciaux défaits. Il faudra que j'y aille pour conseiller au comité spécial de mettre l'imputabilité à l'épreuve.

**Le président :** Monsieur Whelan, merci beaucoup de nous avoir présenté un aperçu des plus passionnants. J'étais intéressé par les commentaires que vous avez formulés à l'égard de votre expérience de ministre de l'Agriculture. En particulier, je suis intrigué par ce député québécois que vous avez mentionné, Gaétan Lussier. Vous dites qu'il comptait parmi les plus jeunes députés à l'époque. Quel âge avait-il?



**Mr. Whelan:** I think he was 34 years of age at that time; I did not ask him his age. I saw him at the federal-provincial meetings and we dealt with provincial ministers from four different political faiths. We were constructive and did things together. His contribution was always very significant at those meetings with the other deputies. We got to know one another.

The Prime Minister had offered me different portfolios but he never offered me finance. He never offered me defence either. If you look at my background, I was an honorary colonel in the militia for twelve years and on the defence committee for nine years.

We learned to work in the true spirit of Confederation, as far as I was concerned, and Mr. Lucier was one of the key people on that.

I saw him last January at a meeting here on science for agriculture. It was held across the river, but they had people from all over Canada participating in that. He is now with the food industry. He travelled with me to different world meetings, et cetera. I used to take one or two provincial ministers of agriculture or people from farm organizations when we did that same kind of thing.

**Senator Joyal:** Welcome, Mr. Whelan. I had two reactions while I was listening to your presentation. The first one is that we can legislate tons of regulations and hours of hearings and witnesses and so forth, but at the end of the day, ethics is not something you legislate. Ethics is something that you have built in your own set of values as a public figure.

If someone enters public service or is elected and is a member of Parliament and sits in cabinet, as you did, for a long period of time, there is a presumption that he is honest or is a genius in deceit.

I prefer to think that you were honest. We can put into place many regulations, overseers and a capacity to monitor and we can try to nit-pick, but everyone is a person and, hopefully everyone wants to do well. Most of the men and women in public life want to do well. The system should afford them that opportunity and the opportunity to be creative and to give the best advice to their ministers or to perform the best way for public service.

It seems to me that we tend to concentrate on the trees and forget the forest. Is not the first conclusion we draw from your presentation that if you want to survive in public life, you have to be honest and you have to be dedicated in serving the values you strongly believe in? That seems to me to be the first testimony that we should draw from your presentation.

**Mr. Whelan:** It has been quite a while since I was a minister, but I still follow things closely. I cannot believe there can be such a drastic change from when we were there. That is why I am

**M. Whelan :** Je crois qu'il avait 34 ans à l'époque; je ne lui ai pas demandé son âge. Je l'ai rencontré dans le cadre des réunions fédérales-provinciales, et nous avions affaire à des ministres provinciaux de quatre affiliations politiques différentes. Nous étions constructifs, et nous faisions des choses ensemble. Sa contribution était toujours très importante à l'occasion de ces rencontres avec les autres sous-ministres. Nous avons appris à nous connaître.

Le premier ministre m'avait offert trois portefeuilles différents, mais il ne m'a jamais proposé les finances. Il ne m'a jamais proposé la défense non plus. Si vous regardez mes antécédents, vous constaterez que j'étais colonel honoraire dans la milice pendant 12 ans, et que j'ai siégé au sein du Comité de la défense pendant neuf ans.

À mon avis, nous avons appris à travailler conformément à l'esprit de la Confédération, et M. Lussier comptait parmi les personnes qui ont joué un rôle clé à cet égard.

Je l'ai vu en janvier dernier, à l'occasion d'une réunion sur la science en agriculture qui avait lieu ici. Elle se tenait de l'autre côté de la rivière, mais des gens de partout au Canada y participaient. Il évolue maintenant dans l'industrie de l'alimentation. Il s'est rendu avec moi à diverses rencontres mondiales, et cetera. J'avais l'habitude d'amener avec moi un ou deux ministres provinciaux de l'Agriculture ou des représentants d'organismes agricoles lorsque nous faisions ce genre de chose.

**Le sénateur Joyal :** Soyez le bienvenu, monsieur Whelan. Votre témoignage m'a amené à tirer deux conclusions. La première, c'est qu'on a beau légiférer, prendre des règlements et consacrer des heures à tenir des audiences et à écouter des témoins, l'éthique, au bout du compte n'est pas quelque chose qu'on peut ériger en loi. L'éthique, c'est quelque chose qu'on intègre à ses valeurs en tant que personnalité publique.

Si une personne accède à la fonction publique ou est élue et devient député et membre du Cabinet, comme vous l'avez fait, pendant une longue période, on présume que cette personne est honnête ou un maître illusionniste.

Je préfère croire que vous étiez honnête. Nous pouvons mettre en place de nombreux règlements, nommer des surveillants et prévoir des contrôles, nous pouvons essayer de chercher la petite bête, mais tout le monde est humain et, tout le monde veut bien faire, du moins je l'espère. La majorité des femmes et des hommes qui se consacrent aux affaires publiques veulent bien faire. Le système devrait leur donner la chance de faire cela, d'être créatif et de prodiguer les meilleurs conseils possibles à leur ministre, ou de servir le public le mieux possible.

J'ai l'impression que nous avons tendance à nous concentrer sur les arbres et à ne pas tenir compte de la forêt. La première conclusion qu'on puisse tirer de votre témoignage, selon moi, c'est que, pour survivre dans l'arène politique, il faut être honnête et se consacrer à la promotion des valeurs qui nous tiennent à cœur. Cela me semble le premier message à tirer de votre témoignage.

**M. Whelan :** Il y a belle lurette que je ne suis plus ministre, mais je suis encore les choses de près. J'ai peine à croire que les choses aient changé si radicalement depuis l'époque où nous

stressing the fact that you do not put people in charge of a department who know nothing about it. I used Mr. Williams so often because his background was totally agriculture. His military service of four and a half years overseas was the only time he was away from agriculture.

I remember when we went to Washington and I told him I was a little frightened. He told me not to worry. We were to meet the Secretary of Agriculture and his officials. He kept telling me not to worry.

We went there and I had four officials and my executive assistant with me. When we went into the room to meet the Secretary of Agriculture, it was full of people. There were 40-some people there. I knew why they came. They came to learn from Mr. Williams and his people. These were all new people and we had continuity of people who were knowledgeable in running the department. That is what I say in my presentation. He knew international law. He was deputy for eight years. When we first put Canada together, there were deputies for 21 years.

The first agriculture station we had in Canada was La Pocatière. I was the first minister to visit there for 100 years. They did work on crossbreeding sheep trying to make them more productive so they would have lambs twice a year. Quebec has a great potential for that, but a deputy who did not know much about that closed that station. That should have been kept for history and heritage. It had a Canadian flag right in the middle of a separatist community and he got away with that. I would say that for a deputy to do that kind of thing, maybe he was a little separatist inclined.

Wherever I went with Mr. Williams, he knew all the laws. People say I was a good Minister of Agriculture. I was so lucky to have good officials. I get infuriated when I see them called "bureaucratic beasts" in an unsigned editorial in my local paper, the *Windsor Star*. We wonder why people think our government is bad when we have a responsible paper writing that kind of thing. It is difficult for me to understand.

Our daughter was a member of Parliament for 10 years. She had inherited, from both her mother and myself, honesty. I still think that we are at fault maybe when we appoint people who have no knowledge.

Roméo LeBlanc, who became Governor General, was offered a portfolio as Minister of Fisheries and he said, give me two days to think it over. Can you imagine a cabinet minister being offered a job like that? He went back to Trudeau and said, "I will be Minister of Fisheries if you let me do it the way you let Whelan be Minister of Agriculture." That is in Roméo's writing of the account. I never knew it until afterwards.

étions là. C'est pourquoi j'insiste sur le fait qu'on ne peut confier un ministère à une personne qui n'en connaît rien. Si j'ai eu recours à M. Williams si souvent, c'est que l'agriculture était son domaine de prédilection. Il ne s'est détaché de l'agriculture que pendant son service militaire à l'étranger, qui a duré quatre ans et demi.

Je me souviens quand nous sommes allés à Washington et que je lui avais dit que j'avais un peu peur. Il m'a dit de ne pas m'en faire. Nous allions rencontrer le secrétaire à l'Agriculture et ses représentants. Il n'arrêtait pas de me dire de ne pas m'en faire.

Nous sommes allés là, et j'étais accompagné de quatre représentants et de mon adjoint de direction. Quand nous sommes entrés dans la pièce pour rencontrer le secrétaire à l'Agriculture, c'était plein de gens. Il y avait là une quarantaine de personnes. Je savais pourquoi ils étaient venus. Ils étaient venus pour apprendre de M. Williams, et de son groupe. Il s'agissait de nouvelles personnes, et nous jouissions de la continuité que procurent les gens qui savent beaucoup de choses et dirigent le ministère. C'est ça que je dis dans mon exposé. Il connaissait le droit international. Il a été sous-ministre pendant huit ans. Quand on a établi Agriculture Canada, il y a eu des sous-ministres pendant 21 ans.

La première station de recherche agricole au Canada était située à La Pocatière. J'étais le premier ministre à se rendre là en 100 ans. On y menait des recherches sur le croisement de moutons, on tentait de les rendre plus productifs afin qu'on puisse avoir des agneaux deux fois par année. Le Québec offre un grand potentiel à cet égard, mais un sous-ministre qui n'y connaissait pas grand-chose a fermé cette station. On aurait dû la garder pour sa valeur historique, à titre d'élément du patrimoine. Il a fermé un établissement orné du drapeau canadien et situé au bout milieu d'une collectivité séparatiste, et on ne le lui a pas reproché. J'avancerais qu'il fallait peut-être qu'un sous-ministre ait des tendances séparatistes pour faire ce genre de chose.

Lorsque j'allais quelque part avec M. Williams, n'importe où, il connaissait toutes les lois. Les gens disaient que j'étais un bon ministre de l'Agriculture. J'étais si chanceux d'avoir de bons représentants. Cela me met en furie lorsque les gens les qualifient de « bêtes bureaucratiques » comme on l'a fait anonymement dans un éditorial qui a paru dans le journal de ma localité, le *Windsor Star*. Et nous nous demandons pourquoi les gens croient que notre gouvernement est mauvais, quand un journal responsable écrit ce genre de chose. J'ai du mal à comprendre cela.

Notre fille a été députée pendant dix ans. Ma femme et moi-même lui avons légué nos valeurs d'honnêteté. Je crois toujours que nous nous nuisons peut-être lorsque nous nommons des gens qui n'ont aucune connaissance.

Roméo LeBlanc, qui est devenu gouverneur général, s'était vu offrir un portefeuille à titre de ministre des Pêches, et il a demandé qu'on lui donne deux jours pour y réfléchir. Pouvez-vous imaginer un membre du Cabinet qui se fait offrir un mandat comme celui-là? Et il a répondu à Trudeau : « Je serai ministre des Pêches si vous me laissez faire ce que Whelan fait à titre de ministre de l'Agriculture. » C'est ce que Roméo a écrit sur le sujet. Je ne l'ai su que plus tard.



**Senator Joyal:** You were on the Agriculture Committee when you sat as a senator. Do you recall the lengthy hearings on BSE that the Agriculture Committee had with departmental officials over the use of a hormone that proved to be damaging? In a way, a form of whistle-blowing occurred when public servants appeared to testify because they were afraid to come forward with the information in their own departments. Would you comment on that?

**Mr. Whelan:** I had a hands-on approach to the running of the department. I could not believe it when they said what had happened to them; how they were put in isolation, et cetera. Under our system, if someone had a complaint about that, they could speak to the minister. I even extended that policy beyond Ottawa. I was the only minister who had a Western office, in Regina, Saskatchewan, for ten years. Someone could even call from British Columbia or anywhere. I just could not believe that that kind of thing would happen in the civil service.

When I left Agriculture Canada, people working for me who operated under the Whelan philosophy were put in isolation. They had their desks and their paycheques, but nothing else — they did not do a damn thing. Some of them quit and went to other businesses. That is what I mean by “minister.”

**Senator Joyal:** Is your experience not conclusive in terms that the system must provide for the civil servant who feels strongly about an issue and is honestly convinced that information has been hidden or put aside? It does not serve the public interest to keep it secret or confidential and is in the public interest for a person to come forward while being protected by the system?

**Mr. Whelan:** Yes, I feel strongly about that. In a participatory democratic system, that is a must. Under the old system we met with the backup staff, sometimes it was once a week, on the top floor of the Sir John Carling building with the directors, ADMs and DMs, where we discussed everything. If something like were going on, I would bring it to their attention if it were brought to my attention. I do not remember anything truly that bad such that people would try to cover up things by going into offices and stealing files. I could not believe that was happening in Canada.

**Senator Joyal:** You support legislative measures to establish a system whereby a person loyal to Canadians and the Government of Canada would be protected if he or she were to come forward with information for release. There would be nothing to prevent an individual from exercising his or her conscience in respect of public duty.

**Mr. Whelan:** Yes, I strongly believe that.

**Senator Joyal:** This is one element in the bill that we should consider and ensure that it is put into effect with great care?

**Mr. Whelan:** I agree.

**Le sénateur Joyal :** Vous étiez membre du Comité de l'agriculture quand vous étiez sénateur. Vous souvenez-vous des longues audiences sur l'ESB au cours desquelles le Comité de l'agriculture entendait le témoignage de représentants ministériels au sujet de l'utilisation d'une hormone qui s'est révélée dangereuse? D'une certaine façon, le témoignage de fonctionnaires correspondait à une sorte de dénonciation, car ils avaient peur de montrer au grand jour l'information dans leur ministère. Pourriez-vous commenter cette question?

**M. Whelan :** Ma façon de diriger le ministère était plus terre à terre. Lorsqu'ils ont raconté ce qui leur était arrivé, comment on les avait mis en isolement, et cetera, je n'en croyais pas mes oreilles. Dans notre système, une personne pouvait faire part de ses doléances à cet égard au ministre. J'ai même appliqué cette politique en dehors d'Ottawa. J'étais le seul ministre à avoir un bureau dans l'Ouest, à Regina, en Saskatchewan, pendant dix ans. Les gens pouvaient même appeler de la Colombie-Britannique ou d'ailleurs. Je suis tout simplement sidéré d'apprendre qu'une telle chose puisse se produire dans la fonction publique.

Quand j'ai quitté Agriculture Canada, les gens qui travaillaient pour moi et qui adhéraient aux principes de Whelan ont été isolés. Ils avaient leur bureau et leurs chèques de paie, mais rien d'autre : ils ne faisaient strictement rien. Certains d'entre eux ont démissionné et sont allés ailleurs. C'est ça, être « ministre ».

**Le sénateur Joyal :** Votre expérience ne vous permet-elle pas de conclure que le système doit protéger le fonctionnaire qui prend un enjeu à cœur et est convaincu que l'information a été cachée ou mise de côté? Qu'il n'est pas dans l'intérêt public de tenir l'information secrète ou confidentielle, et qu'il est dans l'intérêt public qu'une personne se fasse entendre tout en étant protégée par le système?

**M. Whelan :** Oui, je crois fermement à cela. Au sein d'un système démocratique participatif, c'est impératif. Sous l'ancien système, nous tenions des rencontres avec le personnel d'appoint — parfois c'était une fois par semaine — à l'étage supérieur de l'édifice Sir John Carling, avec les directeurs, les SMA et les SM, au cours desquelles nous parlions de tout. Si quelque chose comme ça se passait et qu'on m'en faisait part, je soulevais la question. Je ne me souviens pas vraiment d'événements si graves, où des gens auraient tenté de cacher des choses en s'introduisant dans les bureaux et en volant des dossiers. Je ne peux pas croire qu'une telle chose se passait au Canada.

**Le sénateur Joyal :** Vous êtes en faveur de la prise de mesures législatives visant à établir un système qui protégerait une personne qui, pour le bien des Canadiens et du gouvernement du Canada, prendrait l'initiative de mettre au grand jour certains renseignements. Rien ne pourrait empêcher une personne de faire son devoir public en toute bonne conscience.

**M. Whelan :** Oui, je crois fermement à cela.

**Le sénateur Joyal :** Vous convenez du fait que c'est un élément du projet de loi que nous devrions envisager, et que nous devrions veiller à ce que cette mesure soit mise en œuvre avec grand soin?

**M. Whelan :** J'en conviens.

**Senator Milne:** Mr. Whelan, are you aware that this bill prohibits senior public servants — Governor-in-Council appointments — from acting as lobbyists for five years after leaving their positions?

**Mr. Whelan:** I am not aware that it proposes to be that restrictive.

**Senator Milne:** The bill specifies five years after they leave their position. However, the bill does not put the same requirement or limitation on former MPs or senators. Is that fair?

**Mr. Whelan:** I have strong feelings about the education that people obtain and, therefore, how valuable they can be to Canada instead of retiring to fish or travel. I was a registered lobbyist against Monsanto for the RBST hormone that they injected in cows, but that was the only thing that I did. I used the education that I had obtained in agriculture and from working very closely with our research scientists, who were world leaders in their work. We give that to the world to make it a better place.

After I was minister, I formed a company, I could not get a government contract, and anything over \$10,000 would be quashed. I could get a \$10,000 contract but that would be all. We survived by getting contracts from the private sector.

**Senator Milne:** Mr. Whelan, when you were Minister of Agriculture, was there any back and forth flow between the private agricultural industry and the department? I refer to the movement of people back and forth from industry to the department and back to industry — a kind of cross-fertilization process.

**Mr. Whelan:** We seconded people from the private sector to work for the department. For example, we brought over a man who had been with Robin Hood flourmills to Agriculture Canada. At our meetings we like to hand out the challenges and a man who had been a chef, and who had worked at trades, tourism and other provincial and federal departments came to me and said that his department needed help. I told him I did not know what we could do in the Department of Agriculture. They wanted to compete within Canada and internationally. The man came to me three days after to say that they had solved the problem. I asked, how? Those were the days when people could call the minister directly. That changed after we left. Today, you have to go through seven people before you get to the minister. I asked how it could be done and the man said that we could give them money as long as they used Canadian food. They won the world championship in 1984. We funded them for 10 years. Some economists would say that is bad. They built a reputation for good food and the ability to be good chefs too.

**Le sénateur Milne :** Monsieur Whelan, savez-vous que ce projet de loi interdit aux hauts fonctionnaires — c'est-à-dire les personnes nommées par décret du gouverneur en conseil — d'exercer les fonctions de lobbyiste pendant cinq ans lorsqu'ils quittent leur poste?

**M. Whelan :** Je ne savais pas qu'on proposait une formule si restrictive.

**Le sénateur Milne :** Le projet de loi prévoit une période de cinq ans après leur départ. Toutefois, le projet de loi n'impose pas la même exigence ou la même limite aux anciens députés ou aux anciens sénateurs. Est-ce équitable?

**M. Whelan :** J'ai de fermes convictions au sujet du savoir que les gens peuvent acquérir et, par conséquent, du service que de telles personnes peuvent rendre au Canada au lieu de prendre leur retraite pour pêcher ou pour voyager. J'ai exercé les fonctions de lobbyiste inscrit en vue d'exercer des pressions contre Monsanto concernant l'hormone SBTR qu'on injectait aux vaches, mais c'est la seule chose que j'ai faite. J'ai utilisé le savoir que j'avais acquis en travaillant au ministère de l'Agriculture et en travaillant en étroite collaboration avec nos chercheurs, qui sont des chefs de file mondiaux dans leur domaine. Nous offrons cela pour créer un monde meilleur.

Lorsque j'ai cessé d'être ministre, j'ai fondé une entreprise, je ne pouvais décrocher un contrat gouvernemental, et tout marché d'une valeur supérieure à 10 000 \$ était annulé. Je pouvais obtenir un marché de 10 000 \$, mais c'est tout. Nous avons survécu en décrochant des contrats dans le secteur privé.

**Le sénateur Milne :** Monsieur Whelan, à l'époque où vous étiez ministre de l'Agriculture, y a-t-il eu beaucoup de va-et-vient entre l'industrie agricole privée et le ministère? J'entends par là le mouvement de personnes entre l'industrie et le ministère — une sorte de processus d'enrichissement mutuel.

**M. Whelan :** Nous avons détaché des gens du secteur privé au ministère. Par exemple, nous avons amené à Agriculture Canada un homme qui avait travaillé avec les minoteries Robin Hood. Dans nos réunions, nous aimions lancer des défis, et un homme qui avait été chef cuisinier, et qui avait travaillé au sein de ministères provinciaux et fédéraux responsables du commerce, du tourisme et d'autres domaines, est venu me voir et m'a dit que son ministère avait besoin d'aide. Je lui ai dit que j'ignorais ce que le ministère de l'Agriculture pouvait bien faire pour lui. Ils voulaient faire concurrence sur le territoire canadien et dans l'arène internationale. L'homme est venu me voir trois jours plus tard pour me dire qu'on avait réglé le problème. Et je lui ai demandé : comment? C'était la belle époque où les gens pouvaient téléphoner directement au ministre. Tout cela a changé quand nous sommes partis. Aujourd'hui, il faut passer par sept intermédiaires avant d'en arriver au ministre. Je lui ai demandé comment on pouvait faire cela, et il m'a dit que nous pourrions leur donner de l'argent à condition qu'ils utilisent des aliments canadiens. Ils ont gagné le championnat du monde en 1984. Nous les avons financés pendant dix ans. Certains économistes disent que c'est une mauvaise décision. Ils nous ont bâti une bonne réputation pour la qualité de nos aliments et notre capacité d'être de bons chefs cuisiniers.



We had an open-door policy with industry. Never did we refuse. If they wanted to meet, even at 11:00 p.m., we did it because that was the proper functioning of our department. Under our constitution, we worked closely with the provinces because it was one of the few departments that had the 50/50 authority.

**Senator Milne:** Shared authority.

**Mr. Whelan:** That is right. I can remember one of the first federal-provincial meetings. The minister from Ontario, Bill Newman, asked after the meeting, "Are all your meetings like this?" I said, "Yes, pretty much like this." He was amazed by how much we accomplished compared with the work completed at Consumer Affairs. We believed in working together.

**Senator Milne:** Do you think this five-year restriction might put a damper on that sort of back and forth?

**Mr. Whelan:** I think that is too restrictive. What are they supposed to do if they know everyone and if they are honest in their deliberations? Unless society has changed so much, and I cannot believe it has changed that much in Canada — that after they have been an honest person, all of a sudden they change to a dishonest person by entering another occupation or profession.

**Senator Milne:** Both you and I know Paul Couse pretty well and he is as honest as the day is long.

**Senator Day:** Mr. Whelan, thank you for being here. Should I call you colonel? I wanted to ask some further questions along the lines of Senator Milne with respect to this five-year cooling-off period, a period of five years after being a senior public servant or a cabinet minister before one can put forth the client's point of view to the government. You expressed your view on that, but it occurred to me in passing with respect to your comment about Raymond Protti, from the Canadian Bankers Association, that he probably would never have been able to do that job if this five-year restriction was in place. The same applies to Samy Watson, when he went off to Washington.

A lot of capable people have taken, as you described it, the best education they could possibly get — their time within the civil service or within cabinet — and used that valuable information in a way that is valuable to Canada. That could potentially be lost with this five-year restriction.

**Mr. Whelan:** I see a lot of members of Parliament running for a new office at the same age I retired. A lot of them have good pensions; but they have an ability — whether through the world of education or wherever — that they can use to make a contribution to Canada.

**Senator Day:** I appreciate your comments with respect to your experience during the time that you were a cabinet minister, and your relationship with the Prime Minister in terms of appointing your deputy and how important that was to you in performing your work.

Nos portes étaient toujours ouvertes aux représentants de l'industrie. Nous ne leur avons jamais refusé l'accès. S'ils voulaient nous rencontrer, même à 23 heures, nous le faisons parce que cela favorisait le bon fonctionnement de notre ministère. Conformément à notre constitution, nous travaillions en étroite collaboration avec les provinces, car c'était l'un des rares ministères dont la compétence était partagée avec les provinces.

**Le sénateur Milne :** Une compétence partagée.

**M. Whelan :** C'est exact. Je me souviens de l'une des premières rencontres fédérales-provinciales. Après la réunion, le ministre de l'Ontario, Bill Newman, m'a demandé : « Est-ce que toutes vos réunions sont comme ça? » Je lui ai dit : « Oui, c'est à peu près ça. » Il était épaté par tout ce que nous avions accompli par rapport au travail effectué à la Direction de la consommation. Nous étions de chauds partisans de la collaboration.

**Le sénateur Milne :** Croyez-vous que cette restriction de cinq ans va miner ce va-et-vient?

**M. Whelan :** Je crois que c'est trop restrictif. Que sont-ils censés faire s'ils connaissent tout le monde et si leur démarche est honnête? À moins que la société ait tellement changé, et je ne peux croire qu'il y ait eu tant de changements au Canada — une personne honnête ne devient pas tout à coup une personne malhonnête parce qu'elle exerce un autre métier ou une autre profession.

**Le sénateur Milne :** Nous connaissons tous deux assez bien Paul Couse, et il est d'une honnêteté irréprochable.

**Le sénateur Day :** Monsieur Whelan, merci d'être ici. Devrais-je vous appeler colonel? J'aimerais prendre le relais du sénateur Milne et vous poser d'autres questions au sujet de cette période de restriction de cinq ans au cours de laquelle un haut fonctionnaire ou un membre du Cabinet ne peut faire valoir le point de vue de son client auprès du gouvernement. Vous vous êtes prononcé sur cette question, mais il m'est venu à l'idée, au moment où vous avez parlé de Raymond Protti, de l'Association des banquiers canadiens, qu'il n'aurait probablement jamais eu l'occasion de faire ce travail si cette restriction de cinq ans avait été en vigueur. On pourrait dire la même chose de Samy Watson, lorsqu'il est parti pour Washington.

De nombreuses personnes ont tiré parti, comme vous l'avez décrit, de la meilleure éducation possible — c'est-à-dire le temps qu'ils ont passé au sein de la fonction publique ou du Cabinet — et ont utilisé cette information précieuse pour le bien du Canada. La restriction de cinq ans pourrait mettre fin à ce genre de chose.

**M. Whelan :** Je vois de nombreux députés solliciter le renouvellement de leur mandat à l'âge où j'ai pris ma retraite. Nombre d'entre eux jouissent d'un bon régime de pensions, mais ils ont des capacités qui peuvent être mises à contribution pour le bien du Canada, dans le domaine de l'éducation ou ailleurs.

**Le sénateur Day :** Je vous remercie de nous avoir fait part de vos expériences à l'époque où vous étiez membre du Cabinet, et de nous avoir parlé de votre relation avec le premier ministre au moment de nommer votre sous-ministre, et de l'importance que vous accordiez à cela dans le cadre de vos fonctions.

Significant changes will be brought about in this legislation, Bill C-2, in the creation of what is referred to as an accounting officer for deputy ministers. If you are familiar with the U.K., Irish or Australian examples, you should not confuse them, but the accounting officer model that is in Bill C-2 is to give the deputy minister direct reporting responsibilities to committees of Parliament on certain issues.

Do you see that as a workable thing or should the cabinet minister be the person who is ultimately responsible?

**Mr. Whelan:** I think the cabinet minister is the one who should be responsible ultimately. I cannot see a deputy going to a committee and saying, my minister is a bad apple, get rid of him. He is not doing what I told him to do.

If I was Minister of National Defence today, I would tell the head of the Department of National Defence to be quiet. The politicians run this country; it is a democratic country. I have strong feelings when I watch him.

I was on the defence committee in cabinet for nine years, so I dealt with all the generals and everyone. In a democratic country, ministers have the responsibility and the authority, and ministers should fulfill that responsibility and authority.

**Senator Day:** Still on the issue of deputy ministers, I believe the model in other jurisdictions, including the United Kingdom, is that the minister chooses the deputy minister, much like you chose your deputy minister under Mr. Trudeau.

In Bill C-2, it is codified that the prime minister will appoint the deputy minister. Do you think that is the way we should continue or do you have some thoughts on who should appoint the deputy minister?

**Mr. Whelan:** First, Mr. Chairman, even a cabinet minister should have some knowledge of his or her department. Whether you are the Minister of Agriculture, the Minister of Finance or the Minister of Health, you should have some knowledge and background in that field.

For deputy ministers, ministers should have some knowledge of the kind of person they are getting, because they will work with that person closely, every day and night. If there is an emergency, they must talk to one another. If something goes astray, the minister must be able to contact that person.

That deputy should not be appointed by the prime minister. Maybe the prime minister should be informed on what the minister will do, but I do not think the prime minister should have total say. As I pointed out, Denis Hudon was a nice person, but he did not know a sow from a cow.

**Senator Day:** And he wrote too small.

Des changements considérables sont mis de l'avant dans le projet de loi C-2, notamment la création de ce qu'on appelle un administrateur des comptes pour les sous-ministres. Si vous connaissez les modèles du Royaume-Uni, de l'Irlande ou de l'Australie, il ne faut pas les confondre avec celui dont il est question, car le modèle d'administrateur des comptes prévu dans le projet de loi C-2 vise à investir les sous-ministres de responsabilités redditionnelles directes avec les comités parlementaires, à l'égard de certaines questions.

Estimez-vous qu'une telle chose est réalisable, ou est-ce plutôt le ministre qui, au bout du compte, devrait être responsable?

**M. Whelan :** Je crois que c'est le ministre qui devrait être responsable. J'ai peine à imaginer un sous-ministre qui se présente devant un comité et qui dit : Mon ministre est une brebis galeuse, débarrassez-nous de lui. Il ne fait pas ce que je lui ai dit de faire.

Si j'étais actuellement ministre de la Défense nationale, je dirais au chef du ministère de la Défense nationale de se la fermer. Ce sont les politiciens qui dirigent le pays; c'est un pays démocratique. J'ai de vives réactions quand je le vois.

J'ai siégé au comité de la défense du Cabinet pendant neuf ans, alors j'ai eu affaire à tous les généraux et à tout le monde. Dans un pays démocratique, ce sont les ministres qui ont les responsabilités et le pouvoir, et les ministres devraient assumer ces responsabilités et exercer ce pouvoir.

**Le sénateur Day :** Toujours sur la question des sous-ministres, je crois savoir que d'autres modèles, comme celui du Royaume-Uni, prévoient que le ministre choisit son sous-ministre, comme vous l'avez fait sous M. Trudeau.

Dans le projet de loi C-2, on prévoit que le premier ministre nommera le sous-ministre. Estimez-vous que nous devrions continuer de procéder de cette façon? Avez-vous des idées quant aux personnes qui devraient nommer le sous-ministre?

**M. Whelan :** Tout d'abord, monsieur le président, même un ministre devrait posséder certaines connaissances à l'égard de son ministère. Que vous soyez ministre de l'Agriculture, des Finances ou de la Santé, vous devez connaître le domaine et avoir des antécédents dans ce domaine.

Le ministre devrait avoir une idée du genre de personne qu'il aura comme sous-ministre, car il devra travailler en étroite collaboration avec cette personne, en tout temps. S'il y a une urgence, ils doivent se parler. Si quelque chose tourne mal, le ministre doit être en mesure de communiquer avec son sous-ministre.

Le sous-ministre ne devrait pas être nommé par le premier ministre. On pourrait peut-être l'informer de ce que le ministre compte faire, mais je ne crois pas que le premier ministre devrait prendre une telle décision unilatéralement. Comme je l'ai déjà signalé, Denis Hudon était une bonne personne, mais il ne saurait distinguer une truie d'une brebis.

**Le sénateur Day :** Sans parler de son écriture en pattes de mouche.



**Mr. Whelan:** He came from the Privy Council. Too many people have the idea that anyone can be fluffed about the Department of Agriculture. However, when you study the history, you see how long they kept deputy ministers in that position. Mr. Williams was one of the longest ones at the end; he was there eight years. In the early years of the department, they served 21 years as a deputy minister.

Agriculture was the main thing in the nation — forestry, agriculture and mining; agriculture topped everything. The Minister of Agriculture at that time was also the Minister of Immigration, because most of the people who came to Canada then were involved in the agriculture industry. The minister had a strong portfolio.

**Senator Day:** Mr. Whelan, you talked about Mr. Williams and how great that relationship worked. You indicated that he was there for eight years and others were deputy ministers for as long as 21 years.

Witnesses here have said that one problem with the system right now is that some deputy ministers are in their positions from a year and a half to three years. They move so quickly they do not get to know their departments.

Do you have any comment on that?

**Mr. Whelan:** As I said, one deputy should not have been appointed in the first place, because that was the year the dairy farmers marched on the Hill. There were 14,000 of them — no minister ever had so many people visit him at once. I said if I was the farmers, I would have been out there mad at the same time.

Joseph-Charles Taché was deputy minister for 21 years and he was the one who established the first agriculture research station at La Pocatière, which was over 100 years old. John Lowe was deputy for 17 years, W. B. Scarth for 17 years, George O'Hollarhan for 16 years, Joseph Grisdale for 14 years, George Barton for 17 years and then they started to go down. Mr. Taggart was eight years and Dr. Cliff Barrie, who later became head of the Canadian Dairy Commission when we formed it, was deputy minister for six years. Mr. Williams then was deputy minister for eight years and Mr. Hudon was deputy minister for nearly two. That is according to this, but I think they are just going by dates, because I know he was only there for one year. Gaetan Lussier was there five years and Peter Connell was there four years. Peter Connell was a difficult deputy to deal with. We would make a decision in the department and he would come the next day to argue with me. I would have to tell him, "Get out of here. We made a decision, and we will not discuss it any further." Peter was stubborn. I do not know if the Privy Council Office was giving him orders, "Get that old minister," or what was going on.

**Senator Day:** Your experience of many years is that the system worked well when the deputy minister stayed for some period of time and built a good rapport with the minister. In the current situation, deputy ministers are not staying very long. In other

**M. Whelan :** Il nous arrivait du Conseil privé. Trop de gens pensent que n'importe qui peut se charger du ministère de l'Agriculture. Mais lorsqu'on regarde en arrière, on constate que les sous-ministres conservaient leur poste assez longtemps. M. Williams était l'un des derniers à avoir duré très longtemps : il a été là pendant huit ans. Aux débuts du ministère, on pouvait exercer les fonctions de sous-ministre pendant 21 ans.

L'agriculture était le principal domaine d'activités au pays — la foresterie, l'agriculture et l'exploitation minière; l'agriculture tenait le haut du pavé. À cette époque, le ministre de l'Agriculture était également ministre de l'Immigration, car la plupart des gens qui venaient au Canada à ce moment-là évoluaient au sein de l'industrie agricole. Le ministre était responsable d'un portefeuille important.

**Le sénateur Day :** Monsieur Whelan, vous avez parlé de M. Williams et de votre merveilleuse relation de travail. Vous dites qu'il a exercé ses fonctions pendant huit ans, et que d'autres ont été sous-ministres pendant jusqu'à 21 ans.

Des témoins nous ont dit que l'un des problèmes liés au système actuel tient au fait que certains sous-ministres ne conservent leur poste que pendant un an et demi à trois ans. Ils changent de place si rapidement qu'ils n'arrivent jamais à connaître leur ministère.

Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

**M. Whelan :** Comme je l'ai dit, un sous-ministre n'aurait jamais dû être nommé, car c'est l'année où les producteurs laitiers ont manifesté sur la colline. Il y avait 14 000 personnes — aucun ministre n'a jamais reçu un si grand nombre de personnes en même temps. J'ai déclaré que si j'avais été à la place des producteurs laitiers, j'aurais manifesté aussi.

Joseph-Charles Taché, qui a exercé les fonctions de sous-ministre pendant 21 ans, a établi la première station de recherche agricole à La Pocatière, laquelle était plus que centenaire. John Lowe a été sous-ministre pendant 17 ans, W. B. Scarth, pendant 17 ans, George O'Hollarhan, pendant 16 ans, Joseph Grisdale, pendant 14 ans, George Barton, pendant 17 ans, et ensuite, la durée des mandats s'est mise à dégringoler. M. Taggart a servi pendant huit ans, et M. Cliff Barrie, qui a pris les rênes de la Commission canadienne du lait quand nous l'avons créée, a exercé les fonctions de sous-ministre pendant six ans. M. Williams a ensuite été sous-ministre pendant huit ans, et M. Hudon l'a été pendant presque deux ans. Je me fie à ceci, mais je crois qu'on s'est fié uniquement aux dates, car je sais qu'il n'a été sous-ministre que pendant un an. Gaetan Lussier a servi pendant cinq ans, et Peter Connell, pendant quatre ans. J'ai eu du mal à travailler avec Peter Connell. Nous prenions une décision au ministère, et il revenait le lendemain pour contester. Je devais lui dire : « Sors d'ici. Nous avons pris une décision, et nous n'en discuterons plus. » Peter était têtue. J'ignore si c'est le Bureau du Conseil privé qui lui ordonnait de s'en prendre à « ce vieux ministre », ou ce qui pouvait bien se passer.

**Le sénateur Day :** Vos nombreuses années d'expérience de ce système montrent que les choses fonctionnaient bien lorsque le sous-ministre restait pendant un certain temps et établissait une bonne relation avec le ministre. Dans le contexte actuel, les sous-

jurisdictions, the deputy minister, and I am thinking specifically of the accounting office model I mentioned earlier, signs a contract. Under that scenario, the deputy minister knows that he or she will be doing that job, unless there is some cause for removal, for a period of seven years. There is some history and continuity built up. Would that work, given that what worked well for you is not present reality? They are not staying that long in these departments.

**Mr. Whelan:** I had a lot of experience in agriculture, actually in administering agriculture. Even in my local community, I was active from the time I was 18 in the credit union and co-op movement, and then the Federation of Agriculture and the co-op movement. As a farmer, we grow processing crops, wheat, corn, peas and tomatoes. We had cattle, wheat, soybeans and corn. My wife was from a farming family also, even though she was a legal stenographer. She graded peppers and tomatoes and so on before they went to the Windsor market. Like Mr. Diefenbaker, I will say as humbly as I can say that there was never a more qualified couple representing agriculture in Canada than my wife Liz and myself. Maybe it is difficult to get that kind of person.

I remember they asked me one time at a college about the greatest mistake Prime Minister Trudeau ever made. I said, "Not appointing me Minister of Agriculture sooner." I will go back further with Mr. Pearson. No one in the Liberal caucus had as much experience in agriculture as I did, and Mr. Pearson, Mr. Pickersgill and Mr. Davey, who later became a senator, could not make up their mind. That was after Harry Hays was defeated, and Mr. Pearson put him in the Senate. They could not make up their minds, so they appointed Joe Green as Minister of Agriculture, and he did not know a sow from a cow. He was a Member of Parliament from up the valley at that period of time. He had been a miner and in the air force. He did not turn out to be too bad of a minister because he consulted. I will give you an example of what he did.

He was going out West one time, and he said, "I want you to come over to my room." I said, "Joe, it is nine o'clock at night." I was in the West Block. He had something on his desk all covered up with newspaper. He said, "If you ever tell anyone this" — and you are the first group I am telling — "I will kill you." He meant politically or something like that. Anyway, he uncovered it, and it was all packages of oats, barley, wheat, rye, oilseeds, and they were not labelled. He did not know what they were. I could have done something to him, but I put the right labels on. He was going out West. You can imagine what would happen if he took a handful of wheat and said, "Is that not great barley," or something.

ministres ne restent pas très longtemps. Dans d'autres pays, le sous-ministre — il est question ici du modèle d'administrateur des comptes dont j'ai parlé plus tôt — signe un contrat. Dans une telle situation, le sous-ministre sait qu'il va occuper ce poste pendant sept ans, à moins qu'on le relève de ses fonctions pour une raison ou pour une autre. Ainsi, on favorise la continuité et l'acquisition d'expérience. Puisque la réalité actuelle ne correspond pas à ce qui a bien fonctionné pour vous, croyez-vous qu'une telle formule pourrait fonctionner? Les sous-ministres ne restent pas très longtemps au sein de ces ministères.

**M. Whelan :** J'avais beaucoup d'expérience en agriculture, ou plutôt devrais-je dire en administration de l'agriculture. Même dans ma collectivité locale, j'ai travaillé activement, dès l'âge de 18 ans, au sein du mouvement des coopératives d'épargne et de crédit, et par la suite de la Fédération de l'agriculture et du mouvement coopératif. En tant qu'agriculteurs, nous nous intéressons aux cultures industrielles, au blé, au maïs, aux pois et aux tomates. Nous avons du bétail, du blé, du soya et du maïs. Mon épouse, même si elle travaillait comme sténographe juridique, a également grandi au sein d'une famille d'agriculteurs. Elle calibrant les poivrons, les tomates et d'autres légumes avant qu'on les achemine au marché de Windsor. Tout comme M. Diefenbaker, je dirai, le plus humblement possible, que jamais un couple n'a été plus qualifié que mon épouse, Liz, et moi-même pour représenter l'agriculture canadienne. Il est peut-être difficile de recruter ce genre de personnes.

Je me souviens du jour où, à l'occasion d'une visite dans un collège, on m'a demandé quelle était la plus grande erreur jamais commise par le premier ministre Trudeau. J'ai répondu : « Qu'il ne m'ait pas nommé ministre de l'Agriculture plus tôt. » J'irais même plus loin dans le passé, avec M. Pearson. Aucun membre du caucus libéral n'avait autant d'expérience que moi dans le domaine de l'agriculture, et messieurs Pearson, Pickersgill et Davey — lequel a fini par devenir sénateur — n'arrivaient pas à se faire une idée. C'est à l'époque où Harry Hays avait été défait, et M. Pearson l'avait nommé sénateur. Ils n'arrivaient pas à se décider, alors ils ont nommé Joe Green ministre de l'Agriculture, lui qui n'aurait pas pu distinguer une truie d'une brebis. À l'époque, il était député dans le nord de la vallée. Il avait été mineur et avait servi au sein des forces aériennes. Finalement, il n'était pas trop mal comme ministre, car il consultait les gens. Je vais donner un exemple de ce qu'il faisait.

Il se rendait dans l'Ouest, une fois, et il m'a dit : « Je veux que tu viennes à mon bureau. » Je lui ai répondu : « Mais Joe, il est 21 heures. » J'étais dans l'édifice de l'Ouest. Il y avait quelque chose sur son bureau, tout recouvert de papier journal. Il m'a dit : « Mais si tu racontes ça à quelqu'un — et vous êtes les premiers à qui je raconte cela — « je vais te tuer. » Il voulait dire politiquement, ou quelque chose comme ça. Bref, il a enlevé le papier journal pour révéler des paquets d'avoine, d'orge, de blé, de seigle et de graines oléagineuses, et ils n'étaient pas étiquetés. Il ne savait pas comment les distinguer. J'aurais pu lui jouer un tour, mais j'ai mis les étiquettes qui correspondaient. Il se rendait dans l'Ouest. On ne peut que s'imaginer ce qui se serait produit s'il avait présenté une poignée de blé en disant : « Quel orge fantastique », ou quelque chose comme ça.



I did not become Harry Hays's parliamentary secretary, because we knew one another before we were in politics through agriculture. I said to Harry afterwards, "Why did I not become your parliamentary secretary?" Bruce Baird became his parliamentary secretary. He said, "Because they said two Catholics could not work together." I said, "I did not know you were a Catholic." He said, "I did not know you were, and I have not been to church in 28 years."

I remember Mr. Pickersgill saying afterwards to Doug Fisher, "Our biggest mistake was when we did not appoint Mr. Whelan as Minister of Agriculture." They appointed Joe Greene because they felt he could handle himself in the House better than I. That is one of the tragic things that happened in politics. Some decisions are made geographically, but Prime Minister Trudeau did not adhere to that all the time. He ran a good government for almost 16 years without a scandal or anything of any consequence. If remember what he said to me when I first became minister. I was at a farm meeting and dinner in Leamington, Ontario, and he said over the telephone, "You just stay the way you are and stay honest, and you will have no trouble with me," and that type of thing. I am sure that Senator Joyal can verify that, too. He had a mind like a steel tap, and he remembered, too. He was honest about agriculture. That is what I am stressing now. Agriculture is so complex that, as he said, it is just impossible for an outsider to grasp it.

**Senator Day:** Thank you very much, Mr. Whelan.

**Mr. Whelan:** To continue to send people from the Privy Council to be deputy ministers of any department is wrong. You should have an open concept competition, if necessary, for deputy ministers if you are going to fluff him or her off to that other position.

**Senator Day:** In the interest of time, I will pass on, but I do appreciate having the opportunity to have a successful politician here from whom we can learn many lessons. We really do appreciate your comments, Mr. Whelan.

**Senator Milne:** This is not really a supplementary question but another trip down memory lane. In defence of Bruce Baird, who was the Member of Parliament for Brampton, where I come from, he did sort of farm on the side, and he was also the agricultural representative. He worked for the Department of Agriculture in Ontario for quite a few years.

**Mr. Whelan:** I am very much aware, and he was not a Catholic, either. He was a Mason.

**Senator Ringuette:** I appreciate your presentation and your very honest and upfront comments. Over time, we have increased the layers of bureaucracy. We have increased red tape. We have

Je ne suis pas devenu le secrétaire parlementaire de Harry Hays, car nous nous connaissions déjà avant d'être en politique, grâce à l'agriculture. Plus tard, j'ai dit à Harry : « Pourquoi ne suis-je pas devenu ton secrétaire parlementaire? » C'est Bruce Baird qui est devenu son secrétaire parlementaire. Il m'a dit : « Parce qu'ils ont dit que deux catholiques ne peuvent pas travailler ensemble. » J'ai dit : « Je ne savais pas que tu étais catholique. » Il a dit : « Je ne savais pas que tu l'étais non plus, et je ne suis pas allé à l'église depuis 28 ans. »

Par la suite, je me souviens d'avoir entendu M. Pickersgill dire à Doug Fisher : « Notre plus grande erreur a été de ne pas nommer M. Whelan ministre de l'Agriculture. » Ils ont choisi Joe Green parce qu'ils estimaient qu'il pouvait mieux se tenir que moi en Chambre. C'est l'une des choses tragiques qui se passaient en politique. Certaines décisions tiennent à des considérations géographiques, mais le premier ministre ne se préoccupait pas toujours de cela. Il a dirigé un bon gouvernement pendant presque 16 ans sans aucun scandale ni autre événement fâcheux. Je me rappelle ce qu'il m'a dit lorsque je suis devenu ministre pour la première fois. J'assistais à une rencontre concernant l'agriculture et à un souper à Leamington, en Ontario, lorsqu'il m'a dit au téléphone : « Reste comme tu es et reste honnête, et tu n'auras aucun problème avec moi », ce genre de chose. Je suis certain que le sénateur Joyal peut confirmer cela. Il avait un esprit solide, et une bonne mémoire aussi. Il était honnête à l'égard de l'agriculture. Et c'est sur ce point que j'insiste maintenant. L'agriculture est un domaine si complexe que, comme il le disait, il est tout simplement impossible pour le profane de tout saisir.

**Le sénateur Day :** Merci beaucoup, monsieur Whelan.

**M. Whelan :** Ce n'est pas une bonne idée de continuer d'affecter des gens du Conseil privé à des postes de sous-ministres de n'importe quel ministère. Il faudrait tenir des concours ouverts pour nommer des sous-ministres, au besoin, si on veut affecter quelqu'un à un autre poste.

**Le sénateur Day :** Je cède la parole à d'autres membres, par souci de respect de l'horaire, mais je tiens à dire que je me réjouis du fait que le comité ait l'occasion d'accueillir un politicien qui a réussi et qui est susceptible de nous apprendre de nombreuses leçons. Nous vous remercions vraiment de vos commentaires, monsieur Whelan.

**Le sénateur Milne :** Il s'agit non pas vraiment d'une question supplémentaire, mais bien d'un autre voyage dans le passé. Je me porte à la défense de Bruce Baird, qui était de Brampton, d'où je viens. Il s'est effectivement adonné à des activités agricoles, de façon parallèle, et il agissait également à titre de représentant agricole. Il a travaillé pour le ministère de l'Agriculture de l'Ontario pendant plusieurs années.

**M. Whelan :** Je suis tout à fait au courant de cela, et il n'était pas catholique non plus. C'était un franc-maçon.

**Le sénateur Ringuette :** Je vous remercie d'avoir témoigné et de vous être exprimé avec franchise et honnêteté. Avec le temps, nous avons augmenté le nombre de couches de bureaucratie. Nous

increased the number of "required studies." We have created mazes, and now we have a growing lobbying industry that we have to regulate.

I am looking at a press release today that indicates that last year the government hired 45,000 people, out of which only 15,000 were permanent employees. This goes back to what you were saying. We need to look at the bigger picture and learn from past experience. I am not certain that we are getting the right lessons or that this is correcting something that needs to be corrected. Maybe we are not on the right track at all.

**Mr. Whelan:** I brag about what we did, and I say "we." If the department has good leadership, they work much harder. Everybody thought that we were the big spenders in Agriculture. Our share of the budget was 1.4 per cent of the federal budget. We added 14 new programs when we were there, and we added five person years, so they just worked harder. I can remember one of the young women who worked in the communications department. I used to give more speeches in Canada than all the other members of cabinet put together. She had to prepare them. I met her one day and she said, "Mr. Whelan, I go home at four o'clock. There is no incentive for me to work until 11 o'clock when you need documents the next day." I worked hard and I knew the department and I understood it and we promoted it. I cannot remember being refused a document by anyone.

If I needed a report the following morning for a visiting minister, I had it. We had that rapport. Our department was upfront and they thought we were the big spenders because I bragged so much about what we were doing.

I remember Walter Baker was Leader of the Official Opposition, House leader. I made a speech about the super dairy herd we had built. A little over one third of the cows that we had 10 years earlier were giving more milk and a higher quality of milk. Our dairies were rejuvenated, they were clean and they had a genetic feeding program, no hormones. I said that we had built the most super dairy herd in the world, and Walter Baker said, "No wonder. They had a super bull."

We were the envy of the world with what we did, but it was because of continuity and working together. We did not need all these regulations.

If you wrote me a letter, I would pass it on to my back-up staff and they would send it to the department. When we were there it would come right back. When we left it had to go through the deputy's office and through seven people. Can you imagine the waste?

avons multiplié la paperasserie. Nous avons accru le nombre d'études « exigées ». Nous avons créé des labyrinthes, et maintenant, nous sommes confrontés à une industrie du lobby qui est en croissance et qui doit être réglementée.

J'ai sous les yeux un communiqué de presse indiquant que, parmi les 45 000 personnes embauchées par le gouvernement l'an dernier, seulement 15 000 étaient des employés permanents. Cela rejoint ce que vous disiez. Nous devons adopter une vue d'ensemble et apprendre de nos expériences passées. Je ne suis pas convaincue du fait que nous tirons les bonnes leçons ou que cela corrige quelque chose qui doit être corrigé. Nous ne sommes peut-être même pas sur la bonne voie.

**M. Whelan :** Je vante nos réalisations et je dis « nous ». Si le ministère a de bons dirigeants, le personnel travaille encore plus fort. Tout le monde croyait que nous étions dépensiers au ministère de l'Agriculture. Notre budget correspondait à 1,4 p. 100 du budget fédéral. Nous avons créé 14 nouveaux programmes à l'époque, et nous avons ajouté cinq années-personnes, alors c'est seulement que les gens travaillaient plus dur. Je me souviens de l'une des jeunes femmes qui travaillait au service des communications. Je prononçais davantage de discours au Canada que l'ensemble des membres du Cabinet rassemblés. Cette jeune femme devait les rédiger. Je l'ai rencontrée un jour, et elle m'a dit : « Monsieur Whelan, je retourne à la maison à 16 heures. Je n'ai aucun avantage à travailler jusqu'à 11 heures lorsque vous avez besoin de documents le lendemain. » Je travaillais dur, et je savais que le ministère et moi-même le comprenions, et nous encourageions cela. À mon souvenir, on ne m'a jamais refusé un document.

Si j'avais besoin d'un rapport en vue d'une rencontre avec un ministre qui me rendait visite le lendemain matin, je l'avais. Nous avions ce genre de relation. Notre ministère jouait franc-jeu, et les gens croyaient que nous étions dépensiers parce que je n'arrêtais pas de vanter les nombreuses réalisations de mon ministère.

Je me souviens de Walter Baker, qui était chef de l'opposition officielle, en Chambre. J'ai prononcé un discours sur le super troupeau de vaches laitières que nous avions constitué. Un peu plus du tiers des vaches que nous avions dix ans plus tôt nous donnaient davantage de lait, et un lait d'une meilleure qualité. Nos laiteries avaient été modernisées, elles étaient propres, et elles étaient dotées d'un programme de fourrage fondé sur la génétique, sans hormone. J'ai déclaré que nous avions bâti le plus sensationnel troupeau de vaches laitières au monde, et Walter Baker a répondu : « Pas surprenant; ils avaient un taureau sensationnel. »

Nos réalisations faisaient l'envie du monde entier, mais tout cela tenait à la continuité et à la collaboration. Nous n'avions pas besoin de tous ces règlements.

Si on m'écrivait une lettre, je la remettais à mon personnel de soutien, lequel se chargeait à son tour de l'acheminer au ministère. À l'époque où nous étions là, la lettre revenait. Quand nous sommes partis, la lettre devait passer par le bureau du sous-ministre et par sept intermédiaires. Quelle perte de temps!



The last year I was there we kept track of letters that people wrote me and that I signed: over 18,600 letters. They knew it was me and not a machine because I would sign them and put a "p.s." asking them to contact me if they did not like the answer. It was not some form of technology or mechanism that did it. I think you can over-regulate anything but you still need some rules and regulations to abide by, too. It cannot be hog wild.

You are from New Brunswick?

**Senator Ringuette:** Yes.

**Mr. Whelan:** Which part?

**Senator Ringuette:** Edmundston?

**Mr. Whelan:** Madawaska?

**Senator Ringuette:** Yes, buckwheat flour.

**Mr. Whelan:** We did a lot of things in New Brunswick, sharing costs. It is nothing new for the federal government to become involved in different projects across this great nation.

**Senator Ringuette:** As a closing comment, I think we have lost our common sense that is still active in the Canadian population but maybe not reflected in their government.

**Mr. Whelan:** I do not know if you remember C. D. Howe. He was a minister during the war. A lot of people do not realize that he never believed in regulation. They do not realize how he did things so fast. For instance, we built runways during the war every hundred miles across Canada for the planes to learn how to land. Those runways were built two miles long. I used some of them, as your minister, to land in what we called isolated areas of Canada. Today they would think he was wild, rambunctious and a spendthrift. They did things because they were allowed to do them in that way and he sold them to Parliament.

I was not called a "C. D. Howe" as Minister of Agriculture but we did a lot of things. We followed the procedure through the department and through the cabinet proposals. A number of times I won them in the cabinet, but lots of times I did not. However, I had a pretty good batting average.

**The Chairman:** Honourable Eugene Whelan, when you came in the door with the green stetson on, you were readily recognizable. Having heard you for the last three quarters of an hour, we remember well the years you spent in the House of Commons and your time in the Senate. We thank you for coming here today and helping us with our analysis and study of Bill C-2. It has been useful and helpful.

Au cours de ma dernière année, nous avons fait le décompte des lettres que les gens m'écrivaient et que je signais : plus de 18 600 lettres. Les gens savaient que la réponse venait non pas d'une machine, mais bien de moi, car, sous ma signature, j'ajoutais un post-scriptum les invitant à communiquer avec moi s'ils n'aimaient pas ma réponse. Cela ne s'est pas fait au moyen d'une sorte de technologie ou de mécanisme. Je crois que c'est bien beau, de tout surréglementer, mais il faut tout de même qu'il y ait aussi des règles à suivre. Il ne faut pas que ce soit de la foutaise.

Vous êtes du Nouveau-Brunswick?

**Le sénateur Ringuette :** Oui.

**M. Whelan :** De quelle région?

**Le sénateur Ringuette :** Edmundston?

**M. Whelan :** Madawaska?

**Le sénateur Ringuette :** Oui, la farine de sarrasin.

**M. Whelan :** Nous avons fait beaucoup de choses au Nouveau-Brunswick, en partageant les coûts. Il y a belle lurette que le gouvernement fédéral participe à divers projets aux quatre coins de notre merveilleux pays.

**Le sénateur Ringuette :** Pour terminer, je crois que nous avons cessé de recourir au gros bon sens; c'est une faculté que la population canadienne possède toujours, mais qui ne se manifeste peut-être pas dans son gouvernement.

**M. Whelan :** J'ignore si vous vous souvenez de C. D. Howe. Il était ministre pendant la guerre. De nombreuses personnes ne savent pas qu'il n'accordait aucune importance aux règles. Ils ne savent pas à quel point il faisait les choses rapidement. Par exemple, pendant la guerre, nous avons bâti des pistes d'atterrissage aux cent milles, partout au Canada, pour que les avions puissent apprendre comment atterrir. Ces pistes d'atterrissage faisaient deux milles de longueur. J'ai utilisé certaines de ces pistes, en tant que ministre, pour atterrir dans ce que nous appelions des régions isolées du Canada. Aujourd'hui, on dirait qu'il était fantasque, indiscipliné et dépensier. Ils faisaient des choses parce qu'on leur permettait de le faire de cette façon, et il arrivait à convaincre le Parlement d'aller de l'avant.

On ne m'a pas comparé à C. D. Howe lorsque j'étais ministre de l'Agriculture, mais nous avons fait beaucoup de choses. Nous avons respecté la procédure du ministère et celle qui régit les propositions au Cabinet. J'ai réussi à convaincre le Cabinet à un certain nombre de reprises, mais bien souvent, j'ai échoué. Toutefois, j'avais une assez bonne moyenne au bâton.

**Le président :** Honorable Eugene Whelan, quand vous avez franchi le pas de la porte avec votre stetson vert sur la tête, on vous a facilement reconnu. Après vous avoir écouté au cours des 45 dernières minutes, nous nous rappelons bien les années que vous avez passées à la Chambre des communes et au Sénat. Nous vous remercions d'être venu aujourd'hui et de nous avoir aidés dans le cadre de notre analyse et de notre étude du projet de loi C-2. Votre témoignage s'est révélé utile.

Honourable senators, we will move on to our next panel of witnesses. Once their testimony is completed, we will have heard from more than 150 witnesses during almost 100 hours of meetings.

The Honourable John Baird is President of the Treasury Board. He appeared before this committee on June 27 when the committee began its consideration of Bill C-2. Welcome back, Minister Baird.

As senators know, Mr. Baird was elected to the House of Commons in 2006 for the riding of Ottawa West-Nepean. Before that, he was a member of the Legislative Assembly for Ontario from 1995 to 2005. In the Ontario legislature, Mr. Baird served as Minister of Community and Social Services and as Government House Leader. He also served as parliamentary assistant to a number of ministers, including labour, management board and finance.

In opposition, he served as critic of finance, culture and health, and he was Deputy House Leader. He is joined today by officials from Treasury Board, Mr. Joe Wild, Ms. Catrina Tapley, and Mr. Alister Smith. Welcome.

[Translation]

On behalf of the Committee, I'd like to thank you for being with us today. I will turn it over to you now, and after your opening statement, we will have time for questions and discussion which I'm sure will be most helpful to Committee members.

[English]

The Steering Committee agreed that the CBC could be here for the first 30 seconds of the meeting; they have been here and are gone.

Minister Baird, please proceed.

**Hon. John Baird, P.C., M.P., President of the Treasury Board:** Thank you very much, Mr. Chairman and honourable senators. I am very pleased to be here as one of the last witnesses on the proposed federal accountability act before this committee.

In the spirit of our most recent holiday, let me say that I am thankful that we have finally reached this point, as it has been a long time coming. It is no secret that I have been frustrated by the amount of time this committee has spent reviewing the draft legislation. I am very eager, as I believe Canadians are, to see the bill implemented quickly. Nevertheless, I have no doubt that we all support the same objective of making government more effective and more accountable so that it meets the expectations, needs and priorities of Canadians.

Honorables sénateurs, nous allons passer à notre prochain groupe de témoins. Lorsqu'ils auront terminé de témoigner, nous aurons entendu plus de 150 témoins pour presque 100 heures de réunions.

L'honorable John Baird est président du Conseil du Trésor. Il a témoigné devant nous le 27 juin, lorsque notre comité a amorcé son examen du projet de loi C-2. Je vous souhaite un bon retour parmi nous, monsieur le ministre.

Comme les sénateurs le savent bien, M. Baird a été élu à la Chambre des communes en 2006, dans la circonscription d'Ottawa Ouest-Nepean. Auparavant, il avait été député de l'assemblée législative de l'Ontario de 1995 à 2005. Au sein du gouvernement ontarien, M. Baird a exercé les fonctions de ministre des Services communautaires et sociaux et de leader parlementaire du gouvernement. Il a également joué le rôle d'adjoint parlementaire auprès d'un certain nombre de ministres, y compris les ministres responsables du Travail, du conseil de gestion et des Finances.

Au sein de l'opposition, il a exercé les fonctions de porte-parole en matière de finances, de culture et de santé, et d'adjoint du leader parlementaire. Il est accompagné aujourd'hui par des représentants du Conseil du Trésor, soit M. Joe Wild, Mme Catrina Tapley et M. Alister Smith. Soyez les bienvenus.

[Français]

Le comité tient à vous remercier de votre présence. Je vous cède maintenant la parole et ensuite, nous passerons à une période de questions et de discussion qui sera, j'en suis sûr, très utile pour les membres du comité.

[Traduction]

Le comité directeur a accepté que le réseau anglais de la SRC soit ici au cours des 30 premières secondes de la rencontre; ils ont fait ce qu'ils avaient à faire et ils sont partis.

Monsieur le ministre, allez-y.

**L'honorable John Baird, C.P., député, président du Conseil du Trésor :** Merci beaucoup, monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs. Je suis très heureux d'être ici comme dernier témoin à parler de votre comité de la Loi fédérale sur la responsabilité.

Dans l'esprit de l'Action de grâce qui a eu lieu tout récemment, laissez-moi dire que je suis reconnaissant du fait que nous en sommes enfin rendus à ce point, car cela a pris du temps. Tout le monde sait fort bien que j'étais frustré par le temps que votre comité a consacré à examiner le projet de loi. Je suis très impatient — et je crois que les Canadiens le sont aussi — de voir les dispositions de ce projet de loi mises en œuvre rapidement. Néanmoins, je n'ai aucun doute quant au fait que nous tendons tous vers le même objectif, c'est-à-dire de rendre le gouvernement plus efficace et plus responsable afin qu'il puisse satisfaire aux attentes des Canadiens, combler leurs besoins et se pencher sur leurs priorités.



In my opening remarks, I would like to do two things. The first is to address specific issues that I know are of particular interest to members of the committee. My second objective is to briefly summarize why I believe, and why the government believes, this legislation is so important.

[Translation]

Committee members have raised questions about this bill. For example, some believe that the role of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner is rather vague. You may be wondering how such an individual can, at the same time, both advise and monitor the Prime Minister.

[English]

The new commissioner will have an expanded role to implement the new conflict of interest act and will provide advice and guidance to members of both Houses and the Prime Minister on the act. The commissioner will oversee the conflict of interest codes in the House of Commons and the Senate. However, we have been very careful to ensure that each of these roles is clearly segregated. Advice and reports to the Prime Minister from the commissioner will only pertain to those public office-holders subject to the conflict of interest act. Those are positions for which the Prime Minister is responsible in terms of appointment or termination. The commissioner has no mandate to report to the Prime Minister on matters concerning senators and their compliance with the Senate's conflict of interest rules.

Under the conflict of interest act, the commissioner is, first, an adviser to public office-holders; second, an adviser to the Prime Minister; and, potentially, an investigator with clear reporting requirements. There is no conflict between these various functions as they serve to ensure that the substantive rules in the conflict of interest act are observed. They ensure that there is full transparency in respect to any breach and that the Prime Minister has all the information needed to make a decision on how to deal with a public office-holder who has been found in breach. In addition to these functions, the commissioner has broadly similar duties under the substantive regimes established by both the Senate and the House. These duties and powers are established by each House alone and, in discharging them, the commissioner will be under the "general direction" of each House.

There is no conflict between administering the conflict of interest act, on the one hand, and the two parliamentary regimes, on the other. Indeed, these regimes are all watertight and complementary in that each House, not the government, establishes its own rules and procedures. They are complementary in that the single commissioner, in administering the three regimes, can bring a broad perspective to bear, informed by the best practices and the experiences under

J'aimerais faire deux choses dans le cadre de mes observations préliminaires. Premièrement, j'aimerais aborder certains enjeux qui, je le sais, intéressent particulièrement les membres du comité. Deuxièmement, je compte résumer brièvement pourquoi je crois, et pourquoi le gouvernement croit, que ce projet de loi est si important.

[Français]

Les membres de ce comité ont soulevé des questions au sujet de la loi. Par exemple, certains estiment que le rôle de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique est un peu vague. Vous vous demandez peut-être comment cette personne peut à la fois conseiller le premier ministre et surveiller le premier ministre.

[Traduction]

Le nouveau commissaire jouera un rôle étendu, car il assurera la mise en œuvre de la nouvelle Loi sur les conflits d'intérêts et prodiguera des conseils et fournira des directives aux représentants des deux Chambres et au premier ministre concernant la loi. Le commissaire coordonnera l'application des codes de la Chambre des communes et du Sénat relatifs aux conflits d'intérêts. Toutefois, nous avons très soigneusement veillé à ce que chacun de ces rôles soit clairement distinct. Les conseils et rapports du commissaire à l'intention du premier ministre ne concerneront que les titulaires de charges publiques visés par la Loi sur les conflits d'intérêts. Il y a des postes à l'égard desquels le premier ministre est responsable de la nomination ou du renvoi. Le commissaire n'a pas pour mandat de rendre des comptes au premier ministre sur des questions concernant les sénateurs et le respect des règles du Sénat relatives aux conflits d'intérêts.

En vertu de la Loi sur les conflits d'intérêts, le commissaire est, d'abord, un conseiller pour les titulaires de charges publiques, ensuite, un conseiller pour le premier ministre, et, éventuellement, un enquêteur soumis à des obligations de déclaration claire. Il n'y a aucun conflit entre ces diverses fonctions, car elles permettent de veiller à ce que les règles de fond énoncées dans la Loi sur les conflits d'intérêts soient respectées. Elles permettent d'assurer une transparence pleine et entière à l'égard de tout manquement, et de procurer au premier ministre toute l'information dont il a besoin pour décider ce qu'il va faire d'un titulaire de charges publiques en infraction. En plus d'assumer ces fonctions, le commissaire est investi de devoirs similaires en vertu des régimes fonctionnels établis par le Sénat et la Chambre. Ces devoirs et pouvoirs sont établis unilatéralement par chaque chambre, et le commissaire accomplira son devoir et exercera ses pouvoirs sous la « direction générale » de chaque Chambre.

Il n'y a aucun conflit entre l'administration de la Loi sur les conflits d'intérêts, d'une part, et l'administration des deux régimes parlementaires, d'autre part. En effet, ces régimes sont distincts et complémentaires, car c'est non pas le gouvernement, mais bien chaque Chambre qui établit ses propres règles et procédures. Ils sont complémentaires dans la mesure où le commissaire, en administrant les trois régimes, peut leur appliquer une perspective d'ensemble, fondée sur les pratiques exemplaires et les expériences

all three regimes. This approach is, in the government's view, the best suited to ensuring that Canadians can have full confidence in public office-holders and in parliamentarians alike.

This government has worked cooperatively to make the proposed federal accountability act both effective and flexible. A good example of that process in action concerns the Canadian Wheat Board. Some have questioned why this was added at the last moment as an organization subject to the Access to Information Act. This step was taken as a result of an amendment introduced by an opposition party member on the House committee reviewing the legislation. The government was, and is, supportive of this change.

*[Translation]*

The provision authorizing the Prime Minister to appoint special advisors to senior officials is additional evidence of our pledge to forge a solid consensus with respect to Bill C-2.

In order to respond to concerns raised by the Public Service Commission, the government promptly agreed to amend that provision during clause-by-clause consideration of the Bill in the Senate. That measure ensures that special advisors and deputy ministers are impartial and that they are appointed the same way as all other public servants.

*[English]*

The government must balance a host of interests, and the provisions in Bill C-2 reflect this responsibility. This is an omnibus bill and, as such, addresses a great many issues. While in some ways it might seem easier to provide everyone with everything they want, the fact is that leadership means making tough choices. Nowhere is this more important than when it comes to the Access to Information Act. This is particularly relevant when considering concerns raised by the former Information Commissioner. Addressing all of his concerns would have created consequences that, I believe, would not be acceptable to this committee or to Canadians across the country.

For example, no one wants the Canadian Broadcasting Corporation to be the only news-gathering organization in the country whose reporters would have to disclose journalistic sources to the Information Commissioner. By the same token, Canadian exporters that rely on access to Export Development Canada's programs should not be hampered in competing on the world stage because their international customers dealt with EDC, with their information subject to the access to information laws. We would not want to see those falsely accused of wrongdoing have either their careers or their reputations tarnished. That is something that is particularly important to me since I believe we made every effort to go as far as we can to expand protection for public servants and whistle-blowers. I think

des trois régimes. Cette approche est, aux yeux du gouvernement, la meilleure pour veiller à ce que les Canadiens aient pleinement confiance dans les titulaires de charges publiques et les parlementaires.

Notre gouvernement a travaillé en coopération pour assurer l'efficacité et la souplesse du projet de Loi fédérale sur la responsabilité. Un bon exemple de cela concerne la Commission canadienne du blé. Certains ont remis en question l'assujettissement tardif de cet organisme à la Loi sur l'accès à l'information. Cette mesure a été prise à la suite d'un amendement présenté par un membre d'un parti de l'opposition dans le cadre de l'examen du projet de loi par le comité de la Chambre. Le gouvernement était en faveur de ce changement et l'est encore.

*[Français]*

Le cas de la disposition qui autorise le premier ministre à nommer des conseillers spéciaux auprès des hauts fonctionnaires donne une autre preuve de notre engagement à forger un solide consensus à l'égard du projet de loi C-2.

Afin de donner suite aux préoccupations soulevées par la Commission de la fonction publique, le gouvernement a promptement accepté de modifier cette disposition dans le cadre de l'examen article par article du projet de loi par le Sénat. Cette mesure garantira l'impartialité des conseillers spéciaux et des sous-ministres et fera en sorte qu'ils seront nommés de la même façon que tous les autres fonctionnaires.

*[Traduction]*

Le gouvernement doit établir l'équilibre entre une foule d'intérêts, et les dispositions du projet de loi C-2 reflètent cette responsabilité. Puisqu'il s'agit d'un projet de loi omnibus, il porte sur de très nombreux enjeux. Même si, d'une certaine façon, il peut sembler plus facile d'accéder aux demandes de tout le monde, la réalité, c'est qu'il faut faire des choix difficiles lorsqu'on dirige. Or, c'est d'autant plus important lorsqu'il est question de la Loi sur l'accès à l'information. C'est particulièrement pertinent lorsqu'on se penche sur les préoccupations soulevées par l'ancien commissaire à l'information. Si nous avions donné suite à toutes ses préoccupations, cela aurait mené à des conséquences qui, à mon avis, n'auraient pas été acceptables pour votre comité ou pour les Canadiens de partout au pays.

Par exemple, personne ne veut que la Société Radio-Canada soit le seul organe d'information au pays dont les journalistes sont tenus de divulguer leurs sources d'information au Commissaire à l'information. Dans le même ordre d'idées, on ne devrait pas miner les efforts d'exportateurs canadiens qui dépendent des programmes d'Exportation et développement Canada pour faire concurrence sur la scène mondiale parce que leurs clients internationaux ont eu affaire à EDC, et que leur information était soumise aux lois régissant l'accès à l'information. Nous ne voudrions pas ruiner la carrière ou ternir la réputation de personnes fausement accusées de méfaits. C'est un aspect particulièrement important à mes yeux, car je crois que nous avons déployé tous les efforts possibles pour offrir une protection



we equally have a responsibility to protect those who might have their reputations unfairly besmirched.

This brings me to the issue of whistle-blowing. Professional, dedicated and highly skilled people staff Canada's public service. Its employees play a crucial role in supporting the government's agenda and helping it deliver quality programs and important services to citizens.

Canadians have every right to expect that public office-holders and public-sector employees behave ethically and in accordance with their legal obligations. The public sector must, therefore, foster an environment in which employees may honestly and openly raise concerns without fear or threat of reprisal.

Under the new legislation, public-sector employees will have direct access to the public sector integrity commissioner to report wrongdoing in the workplace. If they do so, public servants will be protected. Persons who report or are considering reporting wrongdoing will also have access to legal advice. We have ensured confidentiality for this process. For example, the identities of those who report wrongdoing, as well as the reputations of those falsely accused, will be protected.

The intent is not to create an environment of mistrust, where people are continually looking over their shoulders. Instead, the government is committed to fostering an environment in which employees feel comfortable raising legitimate concerns about possible wrongdoing and reprisal. These significantly strengthened measures to protect whistle-blowers, in my judgment, are long overdue.

The final specific issue I want to touch on briefly concerns how Bill C-2 will affect human resource management within the federal public service. In many cases — for example, the position of commissioner of lobbying — current offices within the public service are having their power and independence increased to becoming agents of Parliament. This will require minimal funding changes. For those offices, transitional provisions call for current employees to become employees of the new office, with the same positions. Where a new function is created, such as the parliamentary budget officer within the Library of Parliament, additional staff will be required. In these cases, budget planning has been conducted and funds for the new function have been designated.

[Translation]

Honourable senators, Mr. Chairman, I have addressed a number of specific issues of interest to members of this committee. I would like to conclude my brief presentation by saying a few words about the overall importance of this legislation.

accrue aux fonctionnaires et dénonciateurs. Je crois que nous avons également pour responsabilité de protéger les personnes dont la réputation a peut-être été injustement entachée.

Ce qui m'amène à la question de la dénonciation. On trouve dans la fonction publique du Canada des professionnels très compétents et dévoués. Les fonctionnaires jouent un rôle crucial en soutenant le plan d'action du gouvernement et en aidant le gouvernement à exécuter des programmes de qualité et à dispenser des services importants aux citoyens.

Les Canadiens ont le droit de s'attendre à ce que les titulaires de charges publiques et les fonctionnaires fassent preuve de droiture et remplissent leurs obligations juridiques. Le secteur public doit donc favoriser la création d'un environnement où les employés peuvent honnêtement et ouvertement soulever des préoccupations, sans crainte ni menace de représailles.

Sous le régime de la nouvelle loi, les employés du secteur public jouiront d'un accès direct au commissaire à l'intégrité du secteur public pour dénoncer des actes répréhensibles commis en milieu de travail. Les fonctionnaires qui font cela seront protégés. Les personnes qui dénoncent des actes répréhensibles ou qui songent à le faire auront également accès à un conseiller juridique. Nous avons assuré la confidentialité de ce processus. Par exemple, l'identité des personnes qui signalent des actes répréhensibles, ainsi que la réputation de personnes faussement accusées, seront protégées.

Nous n'avons pas l'intention de créer un environnement de méfiance où les gens se sentent continuellement traqués. Le gouvernement est déterminé à promouvoir la création d'un environnement de travail où les employés se sentent à l'aise de soulever des préoccupations légitimes concernant des méfaits et des représailles possibles. À mon avis, il était grand temps qu'on adopte des mesures beaucoup plus musclées pour protéger les dénonciateurs.

Le dernier aspect spécifique que j'aimerais aborder brièvement concerne l'incidence du projet de loi C-2 sur la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique fédérale. Dans un grand nombre de cas — par exemple, dans le cas du poste de Commissaire au lobbying —, on accroît le pouvoir et l'autonomie des titulaires de certaines fonctions actuelles dans la fonction publique en faisant d'eux des agents du Parlement. Cela exigera des changements minimaux à l'égard du financement. Pour ces bureaux, des dispositions provisoires prévoient que les employés actuels deviendront des employés du nouveau bureau, et qu'ils occuperont le même poste. Lorsqu'une nouvelle fonction sera créée, comme celle de directeur parlementaire du budget à la Bibliothèque du Parlement, il faudrait recruter du personnel supplémentaire. Dans ces cas, on a effectué la planification du budget et affecté des fonds pour la nouvelle fonction.

[Français]

Honorables sénateurs, monsieur le président, je viens d'aborder certaines questions précises qui intéresseront les membres du comité. J'aimerais conclure ma brève intervention par quelques mots au sujet de l'importance globale de ce projet de loi.

I am proud of the Federal Accountability Act and of the effort that has gone into it.

[English]

In the House of Commons, members thoroughly reviewed and analyzed hundreds of separate clauses and amendments. They put in well over 90 hours in six weeks, above and beyond their regular duties, to make sure that this legislation meets the government's commitment to accountability and openness while balancing oversight and flexibility. In fact, not a single member of the House of Commons went on record to oppose this bill.

New legislation inevitably requires collaboration, and this act demonstrates how doing the right thing for Canadians crosses party lines, how it involves input from many people from all sectors and how it requires real determination.

I appreciate the significant investment in time and thought made by this committee in reviewing the many proposals of Bill C-2. It addresses many areas, requiring committee members to become experts in each one to provide the right level of scrutiny to address each of the details effectively.

We have worked with all parties to improve this legislation before this bill was submitted to this committee.

I should like to, on the side, make note that the late member from Repentigny was someone of great moral standing. I disagreed with him on his vision on the national unity file, but it was a privilege to work with him on these issues. We did not agree with everything on these issues, but we always had frank and thorough discussions. He was the very best that this Parliament has to offer.

When I appeared before you in June, I reminded you of what Canadians said on January 23 — that they want an honest and accountable government that they can trust. That message is even more important today.

I was very pleased, Mr. Chairman, that you publicly stated that implementation of the proposed federal accountability act "will show Canada has the finest piece of legislation in terms of transparency and accountability of any democratic country in the world."

By instituting an unprecedented level of transparency and accountability, the proposed federal accountability act provides a firm foundation and an effective starting point for rebuilding the public's trust.

I look forward to your questions today and your assistance in the future as we pursue our common goal — that is, a government that reflects the very best that Canada has to offer.

Je suis fier de la Loi fédérale sur la responsabilité et des efforts qui y ont été consacrés.

[Traduction]

Dans la Chambre des communes, des députés ont soigneusement examiné et analysé des centaines de dispositions et d'amendements. Ils ont consacré plus de 90 heures au cours de six semaines, en plus de leurs fonctions habituelles, à veiller à ce que ce projet de loi permette au gouvernement de remplir son engagement à favoriser la responsabilisation et l'ouverture tout en établissant l'équilibre entre la surveillance et la souplesse. De fait, aucun député de la Chambre des communes ne s'est officiellement opposé au projet de loi.

L'adoption d'une nouvelle loi suppose une collaboration, c'est inévitable, et ce projet de loi montre que le désir d'assurer le bien commun transcende les lignes de parti, qu'il faut recourir à la participation de nombreuses personnes de tous les secteurs, et qu'il faut vraiment faire preuve de détermination.

Je remercie votre comité d'avoir consacré tant de temps et d'efforts à l'examen des nombreuses propositions liées au projet de loi C-2. C'est un projet de loi qui touche de nombreux domaines, de sorte que les membres du comité doivent devenir des experts de chaque domaine pour examiner et analyser chaque détail efficacement.

Nous avons travaillé avec tous les partis en vue d'améliorer ce projet de loi avant qu'il ne soit présenté à votre comité.

Je tiens à déclarer, dans un autre ordre d'idées, que le défunt député de Repentigny était un homme d'une grande droiture. Je ne partageais pas sa vision à l'égard du dossier de l'unité nationale, mais je me sens privilégié d'avoir pu travailler avec lui sur ces questions. Nous n'étions pas toujours d'accord, mais nos discussions étaient toujours franches et approfondies. Il était ce que le Parlement a de mieux à offrir.

Quand j'ai témoigné devant vous en juin, je vous ai rappelé ce que les Canadiens ont dit le 23 janvier : qu'ils veulent un gouvernement honnête et responsable auquel ils peuvent faire confiance. Ce message est encore plus important aujourd'hui.

Monsieur le président, j'étais très heureux de vous entendre déclarer publiquement que la mise en œuvre du projet de Loi fédérale sur la responsabilité « va montrer que le Canada s'est doté du meilleur instrument législatif de tous les pays démocratiques du monde en ce qui concerne la transparence et la responsabilisation ».

La Loi fédérale sur la responsabilité proposée prévoit une transparence et une responsabilité sans précédent, et procure donc de solides assises et un point de départ efficace pour gagner de nouveau la confiance du public.

Je serai heureux de répondre à vos questions aujourd'hui et de jouir de votre aide à l'avenir, lorsque nous tenterons d'atteindre un but commun — c'est-à-dire, faire en sorte que le gouvernement reflète ce que le Canada a de mieux à offrir.



**Senator Joyal:** Welcome, Mr. Minister. In relation to access to information, the officers of the Treasury Board have probably reviewed with you the long testimony and presentations made by the people from the Office of the Information Commissioner. They had a list of exceptions that has been studied by this committee at length. Even the Canadian Bar Association, when they testified this morning, outlined a list of exceptions that they feel should be limited by the factor of time and the criteria of public interest. They do not object in principle that a certain amount of information be barred from public access for a limited period of time, based on the criteria of public interest. The bar has been quite demonstrative in that regard. Many other witnesses also concurred in that kind of approach to the exception.

The idea is not to prevent government from functioning and, as you said, to keep information that needs to be kept aside for a while, to better ensure the spontaneity of public servants coming forward and so forth, but there is a criteria of time. If cabinet discussions are made public after 20 years, why do we have to accept the principle of a perpetual ban of some information that is certainly not as sensitive as cabinet information?

Would you be open to criteria based on two factors, reasonable limit of time, within 15 or 20 years, and the criteria of public interest, to determine what must be released and when it should be released?

**Mr. Baird:** I take some issue with the former Information Commissioner and his office's pronouncements that would lead a fair person to come to the conclusion that we are limiting information that was available in the past, making it tougher rather than easier. Nothing in the proposals limits in any way information that will be available today that will not be available the day after this proposed legislation is introduced. I will give a few examples.

I am a minister coming forward with a piece of legislation, wanting to include the Canadian Broadcasting Corporation under the act. In doing so, I think it is important for openness and transparency — they are public funds — but I have a special responsibility to protect reasonable and fair practices as they relate to journalistic integrity. If a CBC reporter has a source, that source is confidential. It is not limited to being confidential for a period of one year, two years, 10 years, 20 years; it is confidential. I do not have a problem with that being confidential for more than 20 years or even forever, because no other journalist would have to undertake that. I do not want a journalist to have to stop on the spot and go through a great explanation either that the Information Commissioner has a right to review their name and their information or that it would become available in 20 or 30 years.

**Le sénateur Joyal :** Soyez le bienvenu, monsieur le ministre. Concernant l'accès à l'information, les représentants du Conseil du Trésor ont probablement passé en revue avec vous les longs témoignages et exposés présentés par les gens du Commissariat à l'information. Ils ont présenté une liste d'exceptions que notre comité a étudiée en long et en large. Même les représentants de l'Association du Barreau canadien, qui ont témoigné ce matin, ont insisté sur une série d'exceptions qui, selon eux, devraient être assujetties à des limites fondées sur le facteur temps et sur le critère de l'intérêt public. En principe, ils ne s'opposent pas à ce qu'on bloque l'accès du public à une certaine quantité de renseignements pour une période limitée, en fonction du critère de l'intérêt général. Le Barreau s'est montré plutôt expansif à cet égard. De nombreux autres témoins ont également souscrit à une telle approche à l'égard des exceptions.

Le projet de loi vise non pas à nuire au fonctionnement du gouvernement, mais bien, comme vous l'avez dit, à protéger pour une certaine période l'information qui doit être protégée, à veiller à ce que les fonctionnaires puissent s'exprimer spontanément, et ainsi de suite, mais il y a le facteur temps. Si les discussions du Cabinet sont rendues publiques après 20 ans, pourquoi devons-nous accepter le principe selon lequel on interdirait pour toujours la divulgation de certains renseignements qui ne sont certainement pas aussi délicats que l'information issue du Cabinet?

Seriez-vous ouvert à l'établissement de critères fondés sur deux facteurs, soit une limite de temps raisonnable, 15 ou 20 ans, et l'intérêt général, pour déterminer ce qui doit être divulgué, et à quel moment?

**M. Baird :** Je conteste les propos de l'ancien Commissaire à l'information et de ses représentants, lesquels pourraient amener une personne raisonnable à conclure que nous limitons la divulgation de l'information qui était possible dans le passé, que nous compliquons les choses au lieu de les faciliter. Cette proposition ne va d'aucune façon limiter l'information qui sera accessible aujourd'hui, qui sera accessible le lendemain de l'adoption de ce projet de loi. Je vous donne quelques exemples.

Je suis un ministre qui met de l'avant un projet de loi et qui veut assujettir la Société Radio-Canada à la loi. Ce faisant, je crois qu'il est important de favoriser l'ouverture et la transparence — car il s'agit de fonds publics —, mais j'ai une responsabilité particulière pour ce qui est de protéger les pratiques équitables relatives à l'intégrité journalistique. Si un journaliste de la SRC a une source, cette source est confidentielle. Sa confidentialité n'est pas soumise à une limite de un an, de deux ans, de 10 ans ou de 20 ans; elle est confidentielle. Je n'ai aucune objection à ce que cette information soit confidentielle pendant plus de 20 ans, voire pour toujours, car aucun autre journaliste ne devrait avoir à entreprendre une telle chose. Je ne veux pas qu'un journaliste doive s'arrêter et expliquer en long et en large à sa source que le Commissaire à l'information a le droit de prendre connaissance de son identité et de ses renseignements, ou que ces renseignements pourraient être divulgués dans 20 ou 30 ans.

Another example that I would use is the issue with respect to public servants. If Public Servant A says that Public Servant B is a thief and the matter is investigated and found to be untrue, I do not think those allegations should become public in 20 years. They should be permanent. I do not have a problem with that.

If there are specific examples of incidents that you have obtained from these committee hearings, I am open to hearing them. I do not have an ideological or intellectual bent against what you posed in your question, but you would have to convince me, and I have not seen anything thus far.

**Senator Joyal:** Our concern is not so much the protection of journalistic sources as, for instance, the draft audit. The draft audit has been accessible up until now. It was accessibility to draft audit that allowed journalists to go forward with investigation of the ad scam. Why do you want to prevent the draft audit from being accessible, since historically it has always been accessible? Can you explain cases or past experience that conclusively indicates that draft audits should be kept accessible forever? That would create a chill in the system. No one has been able to come up with a comprehensive analysis that would lead us to conclude that we should put a perpetual ban on draft audits. The draft audit is essentially based on analysis of statistics and documentation related to a contract or to a grant or to public expenses. We understand that there are some exceptions to the principle of public access, but we understand also that there is a distinction to be made between some kinds of information and others. While you have an overall ban, it runs contrary to the openness and transparency that we want to maintain in the system.

**Mr. Baird:** I do not have a problem with draft audits being made public. I think it should follow, though, the main audit. Draft audits are released 15 years or, if there is no final audit, two years after. I do not have a problem with them being released, in terms of coming back to the 20-year example you gave in your first question.

I have a huge amount of respect for the office of the Auditor General. I always have. My stepmother worked in the Office of the Auditor General for many years. When I was a teenager, I met the Auditor General of Canada. I followed their work there, and I worked very well with the provincial auditor general both before my time in cabinet and during my time in cabinet in Ontario.

I have a huge regard for Sheila Fraser. I think she is probably one of the best defenders the taxpayers have. I am convinced by her that protecting the audit function is something that is important. When she appeared before the committee, she said, "With respect, the position of the Information Commissioner,

Un autre exemple concerne les fonctionnaires. Si le fonctionnaire A dit que le fonctionnaire B est un voleur et que l'enquête révèle que les accusations n'étaient pas fondées, je ne crois pas que ces allégations devraient être rendues publiques dans 20 ans. L'information ne devrait jamais être divulguée. Je n'ai rien contre cela.

Si vous avez des exemples spécifiques d'incidents dont on vous a fait part à l'occasion des audiences de votre comité, je suis ouvert à les entendre. Je n'ai aucun penchant idéologique ou intellectuel contre le principe énoncé dans votre question, mais il faudrait que vous me convainquiez, et je n'ai rien vu de convaincant jusqu'à maintenant.

**Le sénateur Joyal :** Nous ne nous préoccupons pas tant de la protection des sources journalistiques, par exemple, des rapports préliminaires de vérification. Jusqu'à maintenant, les rapports préliminaires de vérification ont toujours été accessibles. C'est grâce aux rapports préliminaires de vérification que les journalistes ont pu enquêter sur le scandale des commandites. Pourquoi voulez-vous bloquer l'accès aux rapports préliminaires de vérification, qui ont toujours été accessibles? Pourriez-vous nous décrire des situations ou des expériences antérieures qui montrent de façon irréfutable que les rapports préliminaires de vérification ne devraient pas toujours être divulgués? Cela jetterait un froid dans le système. Personne n'a été en mesure de proposer une analyse complète qui nous amènerait à conclure que nous devrions bloquer l'accès aux rapports préliminaires de vérification pour toujours. Le rapport préliminaire de vérification est essentiellement fondé sur l'analyse des statistiques et des documents liés à un marché, à une subvention ou à des dépenses de fonds publics. Nous comprenons qu'il y a des exceptions au principe de l'accès public, mais savons aussi qu'il y a une distinction à faire entre certains types d'information. L'établissement d'une interdiction générale va à l'encontre des principes d'ouverture et de transparence que nous voulons promouvoir dans le système.

**M. Baird :** Je n'ai rien contre la divulgation du contenu de rapports préliminaires de vérification. Je crois, par contre, qu'on devrait les protéger jusqu'à la tombée du rapport final. Les rapports préliminaires de vérification sont divulgués 15 ans plus tard ou, s'il n'y a pas de rapport final, deux ans plus tard. Je ne suis pas contre leur divulgation, si on revient à l'exemple de la limite de 20 ans dont vous avez parlé dans votre première question.

J'ai énormément de respect pour le Bureau du vérificateur général. J'en ai toujours eu. Ma belle-mère a travaillé au Bureau du vérificateur général pendant de nombreuses années. Lorsque j'étais adolescent, j'ai rencontré le vérificateur général du Canada. J'ai suivi de près le travail de ce bureau, et j'ai très bien collaboré avec le vérificateur général provincial avant et pendant ma présence au sein du Cabinet en Ontario.

J'ai beaucoup d'estime pour Sheila Fraser. Je crois qu'elle est probablement l'une des plus grandes protectrices du contribuable. Elle m'a convaincu de l'importance de protéger la fonction de vérification. Lorsqu'elle a témoigné devant le comité, elle a déclaré ce qui suit : « Sans vouloir offenser le Commissaire à



John Reid, reflects a fundamental lack of understanding of the audit function." I think you want the audit function. You want to protect the audit function and its work. I take the wise counsel of the highest auditor in the land on that issue.

**Senator Joyal:** She also mentioned also that she does not need the new power to investigate the grants that are given to non-profit corporations or agencies that might request a government grant. I am sure your officers have informed you that she does not need and she does not want these new powers. She claims that, in terms of sound administrative practice, the department has that responsibility. She does not want those powers. She repeated it at least two or three times here when she was a witness.

**Mr. Baird:** I think she would be concerned if there were an expectation that she followed every dollar vis-à-vis her audit. She has been clear that it would be a power that she would be allowed to use if she felt it appropriate. She indicated that she does not see a wide range of issues to use it on. It will be an arrow in her quiver. Should she need to use it, she will have it there.

At the end of the day, that is her counsel. I would rather have the power for her to follow the money if she feels she needs to do so. She has said that in certain instances she would not need to because the RCMP does that job. In the example you cited, Adscam, the RCMP was called in, so she did not need to follow the money. There were others to do that. However, there may be examples in the future where she could.

As with anything, particularly the whistle-blower functions, this is another one that deals head on with the culture change we want to achieve. The fact that you know it is accessible, that she could follow the money, hopefully will change behaviour. The fact is that people will know that whistle-blowers can be protected. If we are successful, my hope is that this process will not be used or will be used rarely because people will think before committing a reprisal. I think it goes to the culture change, which addresses your question. I took my counsel from Ms. Fraser on that point. They are not locked up forever. They do at some point become public.

**Senator Milne:** Minister Baird, I am pretty sure I heard you say that in your testimony that the government is supportive of removing the Wheat Board from under the auspices of this bill.

**Mr. Baird:** We accepted the opposition amendment to include better access to information.

**Senator Milne:** You accepted the amendment; in other words, you would not be averse to removing the Wheat Board.

l'information, John Reid, sa position reflète une incompréhension de la fonction de vérification. » Je crois que la fonction de vérification nous est utile. Je crois qu'il faut protéger la fonction de vérification et le travail qu'elle fait pour nous. À cet égard, j'accepte les sages conseils de la vérificatrice la plus haut placée au pays.

**Le sénateur Joyal :** Elle a aussi mentionné qu'elle n'a pas besoin du nouveau pouvoir d'enquêter sur les subventions consenties à des organismes ou à des sociétés sans but lucratif qui demanderaient une subvention du gouvernement. Je suis certain que vos représentants vous ont avisé du fait qu'elle n'a pas besoin de ces nouveaux pouvoirs, et qu'elle n'en veut pas. Elle avance que, pour ce qui est de l'application de saines pratiques de gestion, c'est le ministère qui est responsable. Elle n'a que faire de ces pouvoirs. Elle l'a répétée au moins deux ou trois fois lorsqu'elle a témoigné.

**M. Baird :** Je crois qu'elle serait préoccupée si on s'attendait à ce qu'elle suive à la trace chaque dollar dépensé lorsqu'elle effectue une vérification. Elle a clairement déclaré qu'il s'agit d'un pouvoir qu'elle pourrait exercer si elle estimait qu'il était approprié de le faire. Elle a déclaré qu'elle voit bien peu d'enjeux à l'égard desquels ce pouvoir pourrait s'appliquer. Elle aura une corde de plus à son arc. Si elle en a besoin, elle pourra y recourir.

Au bout du compte, c'est ce qu'elle conseille. Je préfère qu'elle soit habilitée à suivre toutes les dépenses si elle estime que cela est nécessaire. Elle a dit que ce ne serait pas nécessaire dans certains cas, car c'est la GRC qui fait ce travail. Dans l'exemple que vous avez mentionné, c'est-à-dire le scandale des commandites, on a fait appel à la GRC, de sorte qu'elle n'a pas eu à remonter la filière. Par contre, elle pourrait devoir exercer ce pouvoir à l'avenir.

Comme c'est le cas pour d'autres fonctions, en particulier les fonctions liées à la dénonciation, c'est un autre aspect qui reflète en tous points la nouvelle culture organisationnelle que nous voulons établir. Le simple fait qu'on sache que ce pouvoir existe, qu'elle peut remonter la filière, contribuera peut-être à changer les comportements. Au bout du compte, les gens sauront que les dénonciateurs peuvent être protégés. Si nous réussissons, j'espère que ce processus ne sera pas utilisé, ou qu'il ne sera utilisé que rarement, parce que les gens réfléchiront avant d'exercer des représailles. Je crois que cela favorise une évolution de la culture opérationnelle, ce qui répond à votre question. J'adhère à l'opinion de Mme Fraser sur ce point. Ces renseignements ne sont pas cachés pour toujours. Ils sont rendus publics à un moment donné.

**Le sénateur Milne :** Monsieur le ministre, je suis à peu près sûr de vous avoir entendu dire pendant votre témoignage que le gouvernement est en faveur du fait de soustraire la Commission du blé à ce projet de loi.

**M. Baird :** Nous avons accepté la modification de l'opposition, consistant à prévoir un meilleur accès à l'information.

**Le sénateur Milne :** Vous avez accepté la modification; en d'autres termes, vous ne vous opposeriez pas à ce qu'on soustraie la Commission du blé à la loi.

**Mr. Baird:** I wish to correct the record. If I gave that impression, I would like to clarify it by saying that we strongly support the amendment that came forward and believe that more accountability and transparency is better.

**Senator Milne:** This committee has heard a lot of evidence regarding problems with the bill. The intent behind the bill is great, and I am with you on that point. I agree with the intent of this bill; however, I think the bill was drafted so quickly that it contains many errors and mistakes and requires a number of technical amendments. Will the government make those amendments, or are you going to depend on us to do it?

**Mr. Baird:** Whether it is drafted expeditiously or over a significant period of time, I cannot think of any bill of this size where you would not find errors that you would like to be clearer or more exact, or in some cases a drafting or translation error. If this committee were to be good enough to give us the bill as written, we will accept it. There are no amendments that we require for the bill.

**Senator Milne:** There are none? You will not do anything about correcting any of these errors we have found?

**Mr. Baird:** We can take the bill as it is.

**Senator Milne:** I sincerely hope that the Department of Justice is drafting something.

**Mr. Baird:** Perhaps Mr. Wild can comment. He has had a big promotion since this committee started.

**Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services, Treasury Board Portfolio, Treasury Board of Canada:** I will take the opportunity to clarify that my presentation is as Senior Counsel for the Department of Justice. I am splitting my time between two positions until this bill is completed.

**Mr. Baird:** There will be no promotion until you say there is a promotion.

**Mr. Wild:** On the point about technical amendments, the government has been preparing motions to address a host of technical issues, mainly drafting errors that arose either because of amendments that occurred during the committee process in the other place, or during report stage, and because of other things that we just missed and did not see. We have been working with the Senate law clerk's office to ensure that we have an appropriate package of technical amendments. We have been working in a spirit of cooperation around the technical amendments to ensure that we capture as many as we can see and put forward those amendments in the spirit of trying to make the bill the best we can make it.

**M. Baird :** Je souhaite préciser les choses aux fins du compte rendu. Si j'ai donné cette impression, j'aimerais préciser que nous sommes tout à fait en faveur de la modification présentée et que nous croyons que davantage de responsabilité et de transparence est une bonne chose.

**Le sénateur Milne :** Le comité a écouté beaucoup de témoignages au sujet des problèmes que pose le projet de loi. L'intention du projet de loi est très bonne, et je suis d'accord avec vous sur ce point. J'appuie l'intention de ce projet de loi; cependant, je pense que le projet de loi a été ébauché si rapidement qu'il contient beaucoup d'erreurs et qu'il exige un certain nombre de modifications de forme. Le gouvernement procédera-t-il à ces modifications, ou est-ce que vous compterez sur nous pour le faire?

**M. Baird :** Qu'il soit ébauché de façon expéditive ou qu'on prenne beaucoup de temps pour le faire, je ne pense pas qu'un projet de loi de cette taille puisse ne pas contenir d'erreurs ou de choses dont vous aimeriez qu'elles soient plus claires ou plus exactes, ou encore, dans certains cas, d'erreurs dans la rédaction de l'ébauche ou dans la traduction. Si le comité a l'amabilité de nous donner le projet de loi comme il a été rédigé, nous l'acceptons. Nous n'exigeons aucune modification du projet de loi.

**Le sénateur Milne :** Aucune? Vous ne ferez rien pour corriger certaines des erreurs que nous avons découvertes?

**M. Baird :** Nous sommes prêts à recevoir le projet de loi dans son état actuel.

**Le sénateur Milne :** J'espère sincèrement que le ministère de la Justice est à ébaucher quelque chose.

**M. Baird :** M. Wild peut peut-être formuler un commentaire. Il a eu une promotion importante depuis la création du comité.

**Joe Wild, avocat-conseil, Services juridiques, Portefeuille du Conseil du Trésor du Canada :** Je veux profiter de l'occasion pour préciser que j'ai présenté mon exposé à titre d'avocat-conseil du ministère de la Justice. Je partage mon temps entre les deux postes d'ici à ce que le projet de loi soit prêt.

**M. Baird :** Il n'y aura pas de promotion avant que vous disiez qu'il y en a une.

**M. Wild :** Au sujet des modifications de forme, le gouvernement a travaillé à préparer des motions pour régler de multiples questions de forme, surtout des erreurs de rédaction qui se sont produites soit en raison de modifications apportées au cours du processus du comité à l'autre endroit, soit à l'étape du rapport, et en raison d'autres choses que nous n'avons tout simplement pas remarquées. Nous avons travaillé de concert avec le Bureau du légiste parlementaire pour nous assurer que nous disposons d'un ensemble approprié de modifications de forme. Nous avons travaillé dans un esprit de collaboration aux modifications de forme, de façon à nous assurer que nous en relevons le plus possible, et nous avons proposé ces modifications dans l'idée de tenter d'améliorer le projet de loi le plus possible.



**Mr. Baird:** Technical or translation changes are made quite often. I think this is the sixteenth department or ministry that I have worked with, and the federal public service has given us a calibre of people that I have never seen in any project I have been involved in or worked on.

**Senator Milne:** We have had Department of Justice officials before us many times over the last 10 years that I have been here, and they have always given us excellent advice.

This morning, the Canadian Bar Association appeared before us to discuss the issue of whistle-blowers. The bill says that whistle-blowers are protected when they are required to disclose something, but the CBA also recommends that whistle-blowers be protected when they are permitted to disclose something. The CBA suggests that whether it is mandated upon the whistle-blower to disclose or whether it is just that the whistle-blower has decided to speak because of outrage, the whistle-blower should be protected.

**Mr. Baird:** In my judgment, if they feel there is wrongdoing and they act in good faith, whether it is a financial, criminal or another instance of wrongdoing, they should come forward and follow due process. Every time you think something goes wrong, you do not have the right to book the National Press Gallery, but if they are following a fair process and act in good faith, they should be protected.

**Mr. Wild:** I am not familiar with what the CBA presented this morning. I did not have an opportunity to follow their testimony or to review their presentation.

**Senator Milne:** We will give it to you.

**Mr. Wild:** I am not 100 per cent sure I fully understand their position.

**Senator Cowan:** They gave the same presentation to the House of Commons.

**The Chairman:** They did not appear in person. It is the same brief.

**Senator Milne:** My next question has to do with the public interest override. Why is there no injury test or public interest override in respect of these 10 new exclusions from the Access to Information Act? We have 10 brand new exclusions and there is no public interest override.

**Mr. Baird:** When people say there are 10 new exclusions that have never been used before, we are also bringing in 30 new organizations and groups, and they are by and large covering those.

**Senator Milne:** The Canadian Wheat Board.

**Mr. Baird:** I do not think, for example, that Julie Van Dusen from CBC News should have to demonstrate that there is no national interest in finding a Canadian version of Deep Throat. If a journalist makes a commitment that something will be kept confidential, it will be kept confidential.

**M. Baird :** Les modifications de forme ou apportées à la traduction sont assez fréquentes. Je crois que c'est le seizième ministère ou organisme pour lequel je travaille, et la fonction publique fédérale nous a fourni des gens d'un calibre que je n'ai jamais connu auparavant, dans tous les projets auxquels j'ai participé ou auxquels j'ai travaillé.

**Le sénateur Milne :** Nous avons reçu des témoins du ministère de la Justice à de nombreuses reprises au cours des 10 dernières années qui se sont écoulées depuis que je suis ici, et ils nous ont toujours donné d'excellents conseils.

Ce matin, nous avons reçu un représentant de l'Association du Barreau canadien, venu parler de la dénonciation. Le projet de loi prévoit la protection des dénonciateurs qui ont le devoir de divulguer des renseignements, mais l'ABC recommande qu'on étende cette protection aux dénonciateurs à qui il est permis de divulguer des renseignements. L'Association suggère qu'on protège le dénonciateur sans égard au fait qu'il soit tenu de divulguer des renseignements ou qu'il décide de le faire de lui-même, pour corriger une situation outrageante.

**M. Baird :** Selon moi, s'ils sont de bonne foi et qu'ils ont l'impression qu'un acte répréhensible a été commis, que ce soit d'ordre financier, criminel ou autre, ils devraient en parler et suivre le processus approprié. On n'a pas le droit de réserver la Tribune de la presse nationale chaque fois qu'on pense qu'une chose va de travers, mais s'ils suivent un processus équitable et qu'ils agissent de bonne foi, ils devraient être protégés.

**M. Wild :** Je ne connais pas le contenu de l'exposé de l'ABC de ce matin. Je n'ai pas eu l'occasion de suivre le témoignage ou d'étudier le mémoire.

**Le sénateur Milne :** Nous vous le donnerons.

**M. Wild :** Je ne suis pas tout à fait sûr de bien comprendre la position de l'Association.

**Le sénateur Cowan :** Les représentants de l'ABC ont présenté le même exposé à la Chambre des communes.

**Le président :** Il n'y a pas eu de témoignage en personne d'un représentant de l'ABC. C'est le même mémoire.

**Le sénateur Milne :** Ma prochaine question a à voir avec la dérogation à l'intérêt public. Pourquoi aucune preuve de préjudice ou dérogation à l'intérêt public n'est-elle prévue relativement à ces dix nouvelles exclusions de la Loi sur l'accès à l'information? Il y a dix exclusions tout à fait nouvelles, et aucune dérogation à l'intérêt public.

**M. Baird :** Lorsque les gens disent qu'il y a dix nouvelles exclusions auxquelles on n'a jamais eu recours auparavant, nous intégrons aussi 30 nouvelles organisations et nouveaux groupes, qui couvrent l'ensemble de ces exclusions.

**Le sénateur Milne :** La Commission canadienne du blé.

**M. Baird :** Je ne pense pas, par exemple, que Julie Van Dusen de CBC News devrait avoir à prouver qu'il n'y a pas d'intérêt national à découvrir une version canadienne de Deep Throat. Si un journaliste s'engage à garder une chose confidentielle, cette chose demeurera confidentielle.

**Senator Milne:** I am not asking about journalists. I fully agree that they are allowed to protect their sources. I am concerned that where it may be in the public interest to know something, there is no public interest override as there is in so many other acts of Parliament.

**Mr. Baird:** I use the CBC example. You cited 10 exclusions, and that is one of them. Everyone says they agree with me. I met with the former commissioner, and he feels that his office has worked well for 25 years. The CBC journalist should have full confidence that he can review their notes and files.

I do not agree. I do not accept that. I think it should be iron clad. I do not think there should be a public interest override. When managing public servants have their reputations besmirched even though there is not an ounce of evidence against them, there is no public interest override. That is the basis upon which we put this forward.

**Senator Milne:** You will answer the questions I am not asking then, in spite of what I am asking.

**Mr. Baird:** Give me an example, then. I have given you two so give me one.

**Senator Milne:** I think there should be an injury test in most of these instances, for example if there is an injury to an individual for releasing private information that must not be released. However, if the case is not about the release of private information but is about something the public should know, then there should be an injury test in the legislation.

**Mr. Baird:** Of the 10 examples that you cited at the beginning of your question, which one would cause you to say there should be a public interest override?

**Senator Milne:** I can read to you from the submission of the Canadian Bar Association. It says that clause 89 of the bill gives the commissioner of lobbying a mandatory, class exemption with no time limit for any record that contains information that was obtained or created by the commissioner or on the commissioner's behalf in the course of an investigation conducted by or under the authority of the commissioner of lobbying.

**Mr. Baird:** Someone might launch a complaint with respect to the lobbying act that has no factual basis. If such a complaint were against senator X or minister Y but upon investigation it was found that senator X or minister Y retired 10 years earlier, why would the matter be made public?

**Senator Milne:** I agree with you, minister, but what if there were a basis in fact?

**Mr. Baird:** I am open to be convinced, senator. We have the general public interest override, Mr. Wild has just reminded me. It is addressed in a public discussion paper of a House committee.

**Le sénateur Milne :** Je ne parle pas des journalistes. Je suis tout à fait en faveur de l'idée qu'ils puissent protéger leurs sources. Je me préoccupe du fait qu'il n'y ait pas de dérogation à l'intérêt public, comme il y en a dans tant d'autres lois du Parlement, pour le cas où il est d'intérêt public que les renseignements soient divulgués.

**M. Baird :** Je reprends votre exemple de la CBC. Vous avez cité 10 exclusions, et c'est l'une de celles-ci. Tout le monde dit être d'accord avec moi. J'ai rencontré l'ancien commissaire, et, selon lui, son bureau a bien fonctionné pendant 25 ans. Le journaliste de CBC devrait être pleinement convaincu qu'il peut examiner les notes et les dossiers de ce bureau.

Je ne suis pas d'accord. Je n'admetts pas cela. Je crois que cela devrait être blindé. Je ne crois pas qu'il devrait y avoir une dérogation à l'intérêt public. Lorsque la réputation de gestionnaires de la fonction publique est salie même s'il n'y a pas l'ombre d'une preuve contre eux, il n'y a pas de dérogation à l'intérêt public qui tienne. C'est là le fondement de ce que nous avançons.

**Le sénateur Milne :** Vous répondrez donc aux questions que je ne vous pose pas, malgré celles que je vous pose.

**M. Baird :** Donnez-moi un exemple, alors. Je vous en ai donné deux, alors donnez-moi-en un.

**Le sénateur Milne :** Je crois qu'il devrait y avoir preuve de préjudice dans la plupart de ces cas; par exemple, si une personne subit un préjudice parce qu'on a divulgué des renseignements personnels qui n'auraient pas dû l'être. Cependant, si le cas porte sur la divulgation de renseignements personnels, mais qu'il s'agit de choses que le public devrait savoir, alors la loi devrait prévoir l'exigence d'une preuve de préjudice.

**M. Baird :** Des dix exemples que vous avez cités au début de votre question, lequel vous ferait dire qu'il devrait y avoir dérogation à l'intérêt public?

**Le sénateur Milne :** Je peux vous lire un extrait du mémoire de l'Association du Barreau canadien. D'après le mémoire, l'article 89 du projet de loi prévoit une exception objective obligatoire pour le commissaire au lobbying, sans limite de temps, pour tous les documents contenant des renseignements obtenus par le commissaire ou dont celui-ci est à l'origine, ou encore obtenus au nom du commissaire au cours d'une enquête menée par le commissaire au lobbying ou sous son autorité.

**M. Baird :** Quelqu'un pourrait déposer une plainte en ce qui concerne la Loi sur le lobbying, sans présenter aucun fait. Si cette plainte était déposée contre le sénateur X ou le ministre Y, mais que l'enquête révèle que le sénateur X ou le ministre Y ont pris leur retraite 10 ans auparavant, pourquoi rendre l'affaire publique?

**Le sénateur Milne :** Je suis d'accord avec vous, monsieur le ministre, mais qu'arrive-t-il si la plainte est bel et bien fondée sur des faits?

**M. Baird :** Je n'attends que d'être convaincu, sénateur. M. Wild vient de me rappeler que nous disposons de la dérogation générale à l'intérêt public. Un document de travail



We are looking forward to hearing back from the House on that. This general issue has been spoken about in this town for some time but it has not received support in the past from Parliament, and it is being looked at now. We look forward to hearing back from Parliament on that general override on all things.

**Senator Milne:** That is the Information Commissioner's report before the House committee.

**Mr. Baird:** His draft bill and the discussion paper.

**Senator Zimmer:** I think your return to this committee and your presentation send the signal that an end to Bill C-2 is in sight.

You might expect me to ask questions on fundraising and election donations. I had a supplementary to Senator Milne's question but I will take it a little further. As she indicated, Mr. Amyot, the President of the Canadian Bar Association, stated strongly that the CBA supports providing additional protection for whistle-blowers who witness wrongdoings in the workplace. However, the CBA recommended that the bill go further to protect not only the public officials who have made disclosures that are lawfully required but also those who make disclosures that are lawfully permitted. That would codify protection for whistle-blowers who are entitled to go public with their concerns according to the common law. The operative words are "required" versus "permitted." I would like to hear your comments on that.

**Mr. Baird:** That is an excellent question. Although I studied law for three years and graduated with 90 per cent, I was in grades 11, 12 and 13 at the time. Therefore, I would ask the expert, Mr. Wild, to respond.

**Mr. Wild:** I understand that the amendment being proposed by the Canadian Bar Association would allow for a disclosure by a public servant wherever lawfully permitted. The scheme under the Public Servants Disclosure Protection Act, PSDPA, and that particular aspect of it is established under Bill C-11. This issue has not been opened by Bill C-2. I will explain how it works. All public disclosures are made in accordance with the common law principles. A balance is being struck currently in the PSDPA around the public disclosures. The PSDPA is about setting out a regime whereby public servants can go anonymously either internally through the public service or through the public sector integrity commissioner who has a full mandate with full powers of investigation. The idea is to allow anonymity around the process to protect the identities of both the public servant who is making the disclosure and those who, it is alleged, have committed either the wrongdoing or perhaps a reprisal.

public d'un comité de la Chambre en parle. Nous avons hâte d'entendre de nouveau la Chambre là-dessus. Cela fait longtemps qu'on parle de cette question générale à Ottawa, mais elle n'a pas reçu l'appui du Parlement dans le passé, et on l'examine maintenant. Nous avons hâte d'entendre de nouveau le Parlement au sujet de cette dérogation générale à toutes les choses.

**Le sénateur Milne :** C'est le rapport du commissaire à l'information déposé devant le comité de la Chambre.

**M. Baird :** Son ébauche de projet de loi et le document de travail.

**Le sénateur Zimmer :** Je crois que votre retour au comité et votre exposé envoient le signal de la fin prochaine du projet de loi C-2.

Peut-être vous attendez-vous à ce que je pose des questions sur la sollicitation de fonds et les dons à une campagne électorale. Je voulais ajouter quelque chose à la question posée par le sénateur Milne, mais je vais pousser un peu plus loin. Comme elle l'a dit, M. Amyot, le président de l'Association du Barreau canadien, a indiqué clairement que l'Association est en faveur d'une protection supplémentaire pour les dénonciateurs qui ont été témoins d'actes répréhensibles commis en milieu de travail. Cependant, l'ABC a recommandé que les projets de loi étendent la protection non seulement aux fonctionnaires qui font des divulgations exigées par la loi, mais également ceux et celles qui font des divulgations permises par la loi. On codifierait ainsi la protection offerte aux dénonciateurs qui ont le droit de faire part de leurs préoccupations en vertu de la common law. Les mots clés sont « exigées » et « permises ». J'aimerais entendre vos commentaires là-dessus.

**M. Baird :** C'est une excellente question. J'ai étudié le droit pendant trois ans et j'ai fini avec une moyenne de 90 p. 100, mais j'étais en 11<sup>e</sup>, 12<sup>e</sup> et 13<sup>e</sup> année à l'époque. Par conséquent, je demanderais au spécialiste, M. Wild, de répondre.

**M. Wild :** D'après ce que je comprends, la modification proposée par l'Association du Barreau canadien permettrait à un fonctionnaire de divulguer des renseignements là où la loi le permet. L'idée derrière la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, la LPFDAR, et l'aspect précis de celle-ci qui est en question, est établie dans le cadre du projet de loi C-11. La question n'est pas soulevée par le projet de loi C-2. Je vais expliquer comment cela fonctionne. Toute divulgation est faite conformément aux principes de la common law. On travaille actuellement à trouver un équilibre dans le cadre de la LPFDAR en ce qui concerne la divulgation. Cette loi a pour objet la création d'un régime dans le cadre duquel les fonctionnaires peuvent passer de façon anonyme soit par la fonction publique soit par le commissaire à l'intégrité du secteur public, qui a le plein mandat et les pleins pouvoirs d'enquête. L'idée est de permettre au processus de se dérouler dans l'anonymat, de façon à protéger tant le fonctionnaire qui divulgue des renseignements que des personnes qui, d'après les allégations, ont commis les actes répréhensibles ou, peut-être, sont à l'origine des représailles.

If the balance between that and a restricted basis for allowing a public disclosure, which limits circumstances involving urgency, serious offences or some form of public health safety or danger, were broadened to include anything lawfully permitted where there is no confidentiality requirement on the part of the public servant, you would be setting up the potential for this regime to not be used at all. You would immediately go public and make allegations against any individual. Again, the intent of the government is to try to balance the importance of ensuring that allegations are proven before the supposed wrongdoer's identity becomes public. The intent is to try to put in place a process that allows for a full investigation by an independent investigator with full powers in the form of the public sector integrity commissioner. It is those safeguards that are trying to balance out this need for an immediate public disclosure versus making ensure that the facts are straight before the matter becomes public knowledge.

Bill C-2 is trying to strike that balance. The CBA's intervention is skewing that balance in favour of raising the risk of unsubstantiated allegations or what will ultimately prove, perhaps, to be falsehoods going public and potentially harming the reputations of the people who have been accused.

**Mr. Baird:** The existing regime finds quite a low percentage. I just saw the report that we tabled in Parliament for the year under the previous regime. Quite a small number of cases are found to be genuine wrongdoing — fewer than 10 per cent, I believe. You want to create a balance with an open environment where people can come forward, while bearing in mind that not everything reported is true.

**Senator Zimmer:** Mr. Wild, you said "public servant to public servant." Would that also include someone making an allegation against the department, not just against another public servant?

**Mr. Wild:** Yes.

**Mr. Baird:** I was inclined to scrap Bill C-11, I must confess, out of concern that it did not go far enough in terms of the independence. I do not mind putting on the record that the government decided to keep it and build on it. That was the advice we received from some of the unions representing public servants. That was a bit of a compromise when we moved on the consultations.

**Senator Zimmer:** I wanted to get that feedback from you today.

**Senator Baker:** You mentioned that you were a student of law. Our chairman is a former professor of law. He rules with an iron fist here in this committee.

The Canadian Bar Association said that your proposal for a DPP is "a solution in search of a problem." The CBA consulted with Crown and defence attorneys across Canada and they all

Si l'équilibre entre cela et les restrictions concernant la divulgation, qui limitent les situations où il y a urgence, délit grave ou une certaine forme de danger ou de menace pour la sécurité publique, était modifié pour permettre tout ce qui est légal lorsque le fonctionnaire n'est assujéti à aucune exigence de confidentialité, les conditions seraient telles que le régime ne serait pas du tout utilisé. On divulguerait tout dès le départ et on formulerait des allégations contre quiconque. Encore une fois, l'intention du gouvernement est de tenter de trouver l'équilibre entre l'importance de s'assurer que les allégations sont fondées avant que l'identité de l'auteur présumé d'actes répréhensibles soit rendue publique. L'idée est de tenter d'instaurer un processus qui permet à un enquêteur indépendant, doté des pleins pouvoirs, soit le commissaire à l'intégrité du secteur public, de réaliser une enquête complète. C'est grâce à ces mécanismes que l'on tente de trouver le juste équilibre entre le besoin de procéder à une divulgation immédiate et celui de s'assurer que les faits sont exacts avant que l'affaire soit rendue publique.

Le projet de loi C-2 constitue une tentative d'atteindre cet équilibre. L'intervention de l'ABC fait pencher la balance en faveur d'une augmentation du risque d'allégations non fondées ou qui vont peut-être se révéler, au bout du compte, être des mensonges publiés et qui peuvent salir la réputation des personnes accusées.

**M. Baird :** Le régime actuel n'en reconnaît qu'un faible pourcentage. Je viens juste de lire le rapport que nous avons déposé au Parlement concernant l'année sous le régime précédent. La proportion des cas qui portent sur des actes répréhensibles réels est assez faible — moins de 10 p. 100, je crois. Il s'agit d'atteindre l'équilibre entre un milieu ouvert où les gens peuvent s'exprimer, tout en gardant en tête que tout ce qui se dit n'est pas vrai.

**Le sénateur Zimmer :** Monsieur Wild, vous avez dit « de fonctionnaire à fonctionnaire ». Est-ce que cela concerne aussi une personne formulant une allégation contre le ministère, et non contre un autre fonctionnaire seulement?

**M. Wild :** Oui.

**M. Baird :** J'aurais eu tendance à laisser tomber le projet de loi C-11, je dois l'avouer, parce que je me préoccupais du fait qu'il n'allait pas assez loin en ce qui concerne l'indépendance. Ça ne me dérange pas que figure au compte rendu le fait que le gouvernement ait décidé de le conserver et de lui donner de l'ampleur. C'est le conseil que nous avons reçu de la part de certains des représentants des syndicats de la fonction publique. Ça a été une sorte de compromis lorsque nous avons procédé aux consultations.

**Le sénateur Zimmer :** Je souhaitais obtenir cette rétroaction de votre part aujourd'hui.

**Le sénateur Baker :** Vous avez mentionné le fait que vous avez étudié le droit. Le président de notre comité est un ancien professeur de droit. Il dirige notre comité avec une main de fer.

L'Association du Barreau canadien a dit de votre proposition concernant la création du poste de DPP qu'il s'agissait d'une « solution à la recherche d'un problème ». L'ABC a consulté des



came to the conclusion that this was not necessary at all. What do you have to say to the Canadian Bar Association and all the lawyers they represent across Canada?

**Mr. Baird:** I would say that I respectfully disagree.

**Senator Baker:** Let me go to the second question. The ordinary Canadian citizen looking at this bill — accountability, cabinet ministers in conflict of interest, public office-holders, people of high station, who are doing things wrong. Bill C-2 is designed to correct those things if, in fact, any of this is happening in the conflict of interest sections or in any of the other sections.

The bill establishes a regime for charges in summary conviction matters, which are not as serious as indictable matters. These are rather lower on the scale, to the point where charges have to be laid within six months because memories fade, and so on. Under this bill, if someone is judged to be contravening the law, the person who discovers the contravention does not have to lay a charge immediately but rather can hold off for five years before a charge is laid.

The ordinary Canadian citizen will ask why, in a summary conviction matter, a cabinet minister can break the law or be suspected of breaking the law and the commissioner, the person set up to investigate it, can be aware of it but the commissioner, who is probably appointed by the politicians, does not have to lay a charge under this law for five years from the time the commissioner became aware of the offence.

Quite honestly, minister, I have looked through our case law of similar types of legislation and I cannot find anything similar to this. Do you have any explanation as to why this bill would allow a cabinet minister off the hook for five years?

A cabinet minister's position is fleeting — here today, gone tomorrow. You would have to agree that if it is determined that a cabinet minister has done wrong, is involved in a conflict of interest, the matter should be dealt with immediately and not wait for five years in which to do it.

**Mr. Baird:** I thought you were initially going to talk about having a cloud over their head for five years, not the direction that you took. I will ask Mr. Wild to respond to the legal question.

**Senator Baker:** I figured you would.

**Mr. Baird:** When you are blessed with the best public servants, you would be crazy not to use them.

**Senator Baker:** You have one fine lawyer there advising you, I can tell you that.

avocats de la Couronne et de la défense de l'ensemble du Canada, et tous ont conclu que cela n'était pas du tout nécessaire. Qu'avez-vous à dire à l'Association du Barreau canadien et à tous les avocats qu'elle représente au Canada?

**M. Baird :** Je dirais que je suis humblement en désaccord avec leur point de vue.

**Le sénateur Baker :** Permettez-moi de passer à la deuxième question. Le citoyen canadien ordinaire qui examinerait ce projet de loi sur la responsabilité, les ministres du Cabinet en situation de conflit d'intérêts, les titulaires de charge publique, les gens de haut rang qui ne font pas les choses comme il faut. Le projet de loi C-2 a pour objectif de corriger ces choses, si, en fait, il y a quoi que ce soit qui se produit et qui concerne les articles sur le conflit d'intérêts ou tout autre article.

Le projet de loi établit un régime pour les infractions punissables par une déclaration de culpabilité, moins graves que les infractions punissables par voie de mise en accusation. Elles sont plutôt bas sur l'échelle, comparativement, au point où les accusations doivent être portées dans un délai de six mois, puisque les souvenirs s'effacent, et ainsi de suite. En vertu du projet de loi, si on juge qu'une personne enfreint la loi, la personne qui le découvre n'a pas à porter des accusations immédiatement, mais elle peut attendre cinq ans.

Le citoyen canadien ordinaire demandera pourquoi, lorsqu'il y a une infraction punissable par une déclaration de culpabilité, un ministre du Cabinet peut enfreindre la loi ou être soupçonné d'avoir enfreint la loi et que le commissaire, la personne chargée d'enquêter, peut être au courant, mais que le commissaire, probablement nommé par les politiciens, n'a pas à porter d'accusations en vertu de cette loi avant cinq ans à partir du moment où le commissaire a pris connaissance du délit.

Très honnêtement, monsieur le ministre, j'ai examiné la jurisprudence de notre pays à la recherche de lois semblables, et je n'ai rien trouvé. Pouvez-vous expliquer pourquoi ce projet de loi permettrait à un ministre du Cabinet de s'en tirer pendant cinq ans?

Le poste de ministre du Cabinet est un poste temporaire — ici aujourd'hui, ailleurs demain. Vous ne pouvez être que d'accord avec le fait que si l'on détermine qu'un ministre a commis un acte répréhensible, qu'il se trouve en situation de conflit d'intérêts, il faut s'occuper de l'affaire immédiatement, et non attendre pendant cinq ans avant de le faire.

**M. Baird :** J'ai pensé pendant un instant que vous alliez parler du fait que le ministre a une épée de Damoclès au-dessus de la tête pendant cinq ans, mais vous avez dit autre chose. Je vais demander à M. Wild de répondre à cette question d'ordre juridique.

**Le sénateur Baker :** C'est ce que je pensais.

**M. Baird :** Lorsqu'on a la chance de pouvoir recourir aux meilleurs fonctionnaires, on serait fou de ne pas le faire.

**Le sénateur Baker :** Je peux vous dire une chose, l'avocat qui vous conseille est très bon.

**Mr. Baird:** I am a lucky man. We like him so much we are bringing him over from the Department of Justice.

**Mr. Wild:** With respect to the question, the up to five years is to allow time for both discovery and investigation of a matter. There is no requirement that the commissioner must wait five years before carrying forward an investigation and concluding it. The idea is to build in enough flexibility to allow for a period of time before something actually comes to light or a period of time to complete the investigation. It is not trying to put the commissioner in the position of having to wait that five years; it is just giving a discretion of up to five years.

One little nuance, to make sure there is clarity around this point: When it comes to the actual Conflict of Interest Act, we are talking about an administrative monetary penalty scheme in terms of that investigation, if you are looking for a sanction. There are no criminal sanctions as a result of the investigations of the commissioner. Rather, the matter would go back to the Prime Minister for ultimate determination around what to do with a given public office-holder who has violated the substantive provisions of the act.

**Mr. Baird:** The ultimate jury will be the electorate.

**Senator Baker:** Understandably so.

When a cabinet minister violates the conflict of interest legislation, public embarrassment follows. Why would a cabinet minister be allowed to continue, once the commissioner becomes aware of the matter that gave rise to the proceedings?

**Mr. Wild,** you and I know that in other federal legislation — for example, having to do with deleterious substances in rivers, pollution, the Fisheries Act — says “two years from the time that the minister became aware of the proceedings.” That has been interpreted in law — I have some of the cases here — to mean “when the department became aware that an offence had been committed.” It gives them time to test the waters that were polluting a river, to test the chemicals and so on.

You are suggesting here that someone be allowed to wait five years before that cabinet minister is charged with, as you say, a minor offence under summary conviction. That just does not sound right.

Let me turn the question to the minister. Would the minister be in agreement to treat cabinet ministers the same way as we treat ordinary Canadian citizens under the law and make the person who is conducting the investigation bring a proceeding in two years, just like everybody else?

**Mr. Baird:** I believe the thought — if I am not mistaken, and Mr. Wild will correct me if I am — is that having a longer statute of limitations would demonstrate that we were not going to let people off the hook just because time was an enemy.

**Senator Baker:** Ah, but you knew that he committed the offence — from the commencement of the proceeding. That is the law.

**M. Baird :** J'ai de la chance. Nous l'aimons tellement que nous le faisons venir du ministère de la Justice.

**M. Wild :** Pour répondre à la question, le délai maximal de cinq ans a pour objectif de permettre qu'on constate l'existence d'une affaire et qu'on enquête. Il n'est pas obligatoire que le commissaire attende cinq ans avant de procéder à une enquête et de la conclure. L'idée est de prévoir suffisamment de souplesse pour permettre un délai avant qu'une affaire soit réellement éclaircie ou une période pour terminer l'enquête. Je ne tente pas de mettre le commissaire dans une position où il aurait à attendre cinq ans; il ne s'agit que d'accorder un délai de cinq ans.

Une petite nuance, pour être sûr que tout est clair.: en ce qui concerne la Loi sur les conflits d'intérêts en tant que telle, nous parlons d'un mécanisme administratif de sanctions pécuniaires à l'égard de cette enquête, si vous cherchez une sanction. Les enquêtes du commissaire ne donnent pas lieu à des sanctions criminelles. L'affaire serait plutôt présentée au premier ministre, qui devrait déterminer, au bout du compte, ce qu'il faut faire d'un titulaire de charge publique ayant violé l'une des dispositions de fond de la loi.

**M. Baird :** L'ultime jury sera l'électorat.

**Le sénateur Baker :** Oui, et c'est compréhensible.

Lorsqu'un ministre du Cabinet viole la Loi sur les conflits d'intérêt, il s'ensuit un embarras public. Pourquoi permettrait-on au ministre du Cabinet de continuer, une fois que le commissaire a pris connaissance de l'affaire qui a donné lieu à la procédure?

Monsieur Wild, vous et moi savons que, dans le cadre d'autres lois fédérales — par exemple, celles qui portent sur les substances délétères qui sont déversées dans les rivières, la pollution, la Loi sur les pêches — on peut lire « deux ans à partir du moment où le ministre prend connaissance de la procédure ». On a interprété cela en droit — et j'ai certains exemples d'affaires ici — comme voulant dire « lorsque le ministère prend connaissance du fait qu'un délit a été commis ». Cela laisse le temps de réaliser des essais sur des échantillons d'eau à l'origine de la pollution d'une rivière, d'analyser les substances chimiques et ainsi de suite.

Vous suggérez ici qu'une personne puisse attendre cinq ans avant qu'un ministre du Cabinet soit accusé, comme vous dites, d'un délit mineur punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité. Cela n'a simplement pas de bon sens.

Permettez-moi de poser la question au ministre. Le ministre serait-il d'accord avec l'idée de traiter les ministres du Cabinet de la même manière que nous traitons les citoyens ordinaires du Canada, conformément à la loi, et qu'on fasse en sorte que la personne chargée de l'enquête lance une procédure dans un délai de deux ans, comme c'est le cas pour tout le monde?

**M. Baird :** Je crois que l'idée — si je ne me trompe pas, et M. Wild me corrigera si c'est le cas — est que d'avoir une prescription plus longue montrera que nous n'allons pas laisser les gens s'en tirer simplement parce que le temps joue contre nous.

**Le sénateur Baker :** Ah, mais vous saviez qu'il avait commis le délit — dès le début de la procédure. C'est la loi.



**Mr. Baird:** The issue was brought to your attention and you believe there was a basis there. Sometimes the discovery process takes longer. I appreciate the point, but I think it is exactly the opposite motivation, that is, that we do not want to let someone off the hook because the charges were not brought fast enough, if they were not able to go through discovery and get all the evidence, and so on.

**Senator Baker:** The cabinet minister is gone.

**Mr. Baird:** A cabinet minister may or may not be gone. There was a case in Ontario where a member filed a complaint against a minister and the minister stayed while the complaint was being investigated.

**Senator Baker:** Would you agree or not agree that the same —

**Mr. Baird:** I think we are being held to a higher standard. The statute of limitations generally is longer for more serious crimes. Petty theft —

**Senator Baker:** These are minor offences, as Mr. Wild has pointed out.

**Mr. Baird:** I guess the intention is, to be clear —

**Senator Baker:** The intention is not to embarrass the cabinet minister while the cabinet minister is in power. That is the way it appears to me.

**Mr. Baird:** That is not it. It is the exact opposite. The intention is to want to give the additional power — to not let time be the enemy and time run out.

**Mr. Wild:** I certainly was not minimizing the violation of the Conflict of Interest Act. I was merely pointing out, in terms of criminal sanctions, that one must be a little bit careful on that. These are not criminal matters; these are dealt with in a different way through a different mechanism.

The point around the time is about ensuring that there is a long enough period to deal with something that perhaps did not come to light until later. It is just allowing a longer stretch of time during which something can come to light in order for the commissioner to have jurisdiction to move forward with an investigation. The whole idea behind the statute of limitations is to allow sufficient time.

**Senator Baker:** I know I have to conclude, but the professor will not let me go on here.

The statute of limitations is covered by your 10-year period. You really have stretched things here. I am talking about only when the commissioner is aware that an offence has been committed and the commissioner has time now before the cabinet minister is brought to public account. That does not wash with the ordinary Canadian citizen. It is not a big point.

**Mr. Baird:** The commissioner would not be aware that there could have been a problem. Nothing will be dropped on this. The commissioner does not work for government. The commissioner

**M. Baird :** On a porté la question à votre attention, et vous croyiez qu'il y avait une raison. Il arrive que le processus de découverte prenne davantage de temps. Je comprends l'argument, mais je pense que la motivation est tout à fait opposée, c'est-à-dire que nous ne voulons pas laisser quelqu'un s'en tirer parce que les accusations n'ont pas été portées assez rapidement, si l'on n'a pas été en mesure de faire la découverte et de recueillir tous les éléments de preuve, et ainsi de suite.

**Le sénateur Baker :** Le ministre du Cabinet n'est déjà plus là.

**M. Baird :** Il se peut qu'il soit encore là, ou qu'il n'y soit plus. Il y a eu une affaire, en Ontario, dans laquelle un député a déposé une plainte contre un ministre, et le ministre est demeuré en poste pendant qu'on procédait à l'enquête.

**Le sénateur Baker :** Êtes-vous d'accord ou non avec le fait que le même...

**M. Baird :** Je crois que nous sommes tenus responsables encore davantage. La loi de prescription est généralement plus longue pour les crimes plus graves. Les vols mineurs...

**Le sénateur Baker :** Il s'agit de délits mineurs, comme M. Wild l'a souligné.

**M. Baird :** Pour être clair, je pense que l'intention est...

**Le sénateur Baker :** L'intention est de ne pas embarrasser le ministre du Cabinet pendant qu'il est au pouvoir. C'est comme ça que je vois les choses.

**M. Baird :** Ce n'est pas ça. C'est exactement le contraire. L'intention est de vouloir accorder davantage de pouvoirs — de ne pas laisser le temps jouer contre nous et s'écouler.

**M. Wild :** Je ne minimisais certainement pas la gravité d'une violation de la Loi sur les conflits d'intérêts. Je ne faisais que souligner, en ce qui concerne les sanctions criminelles, qu'on doit être un peu prudent à ce sujet. Il ne s'agit pas d'affaires criminelles; ce sont des affaires qu'on règle d'une manière différente, par l'intermédiaire d'un mécanisme différent.

Le point qui concerne le délai consiste à s'assurer qu'on dispose d'une période suffisamment longue pour régler une chose qui peut ne pas être tirée au clair avant un moment ultérieur. Il ne s'agit que d'accorder une plus longue période pendant laquelle une chose peut être tirée au clair, de façon à permettre au commissaire d'avoir le pouvoir de procéder à une enquête. Toute l'idée de la loi de prescription est de permettre un délai suffisant.

**Le sénateur Baker :** Je sais qu'il faut que je termine, mais le professeur ne me laissera pas continuer.

La loi de prescription est incluse dans votre période de dix ans. Vous avez vraiment ratissé large. Je ne parle que du moment où le commissaire a pris connaissance du fait qu'un délit a été commis et qu'il dispose d'un certain délai avant que l'on demande au ministre du Cabinet de rendre des comptes. Cela ne fonctionne pas avec le citoyen canadien ordinaire. Ce n'est pas un point important.

**M. Baird :** Le commissaire ne serait pas au courant du fait qu'il ait pu y avoir un problème. On ne laissera rien tomber à ce sujet. Le commissaire ne travaille pas pour le gouvernement. Il travaille

works for Parliament. That person, generally speaking, should have the confidence of Parliament. No one will drop an air-tight case on his desk. A concern will be brought to his attention, and that starts a chain of events. Sometimes events do not move as quickly as any of us would like.

**Senator Baker:** Are you suggesting that there could be a whole pile of those conflict of interest facts about cabinet ministers in the present administration?

**Mr. Baird:** My experience, certainly in Ontario, is that many complaints are made. Over time, in Ontario, there might have been a few hundred complaints. One member of the opposition was found guilty of abusing her Purolator discount rates. There have been very few. It is like points of privilege in the House or the Senate. Many are made, but few are actually granted.

**Senator Baker:** Thank you very much. I wanted to point out to Mr. Wild that there are five instances in the proposed act, as we discussed. Some are hybrid offences. They carry penal consequences. You referred to them in one particular act. I understand where you are coming from.

**Mr. Wild:** That is where you referred me.

**Senator Baker:** Exactly.

Minister, you still want to keep this long period of time for cabinet ministers, and ordinary Canadian citizens are treated differently.

**Mr. Baird:** We do not want to let time be the enemy to the investigation. We do not want someone to get off because the statute of limitations has lapsed, senator.

**Senator Baker:** To be serious, there is no statute of limitations for indictable offences if it is a serious offence, so you never get away from that.

**Senator Day:** Mr. President of the Treasury Board —

**Mr. Baird:** Finally, someone who shows me some respect. Thank you.

**Senator Day:** We appreciate you being here today.

Let me start out by saying that the objective you referred to in your opening remarks of openness, transparency and accountability of government operations is supported by all of us here. Not one person in this room does not support that concept. Many of the witnesses that started out that way, thinking that perhaps the fact that they were appearing here was an indication that they did not support that objective.

Our role as the Senate is to look at the legislation that has been proposed and to try to see what some of the unintended consequences are and how we might be able to improve some of the approaches that are outlined here.

pour le Parlement. Cette personne devrait, en règle générale, jouir de la confiance du Parlement. Personne ne déposera sur son bureau une affaire en béton. Une inquiétude sera portée à son attention, et cela sera le point de départ d'une chaîne d'événements. Il arrive que les événements ne se produisent pas aussi rapidement que chacun de nous le souhaiterait.

**Le sénateur Baker :** Laissez-vous entendre qu'il existe toute une panoplie de faits concernant des conflits d'intérêts au sujet des ministres du Cabinet du présent gouvernement?

**M. Baird :** Mon expérience, en tout cas en Ontario, est que de nombreuses plaintes sont formulées. Au fil du temps, en Ontario, il y a peut-être eu quelques centaines de plaintes. On a trouvé une des membres de l'opposition coupable d'abuser des taux réduits dont elle profitait chez Purolator. Il n'y en a vraiment pas eu beaucoup. C'est comme pour les questions de privilège personnelles à la Chambre ou au Sénat. On en soulève beaucoup, mais on en accueille peu.

**Le sénateur Baker :** Merci beaucoup. Je souhaite faire remarquer à M. Wild qu'il y a cinq cas dans la loi proposée, comme nous l'avons mentionné. Certains sont des délits mixtes. Ils sont porteurs de conséquences au pénal. Vous en avez parlé dans une loi en particulier. Je comprends votre point de vue.

**M. Wild :** C'est à cela que vous m'avez renvoyé.

**Le sénateur Baker :** Exactement.

Monsieur le ministre, vous souhaitez toujours conserver ce long délai pour les ministres du Cabinet, et que les citoyens ordinaires du Canada soient traités différemment.

**M. Baird :** Nous ne souhaitons pas laisser le temps jouer contre nous au cours d'une enquête. Nous ne voulons pas que quelqu'un s'en tire parce que le délai de la loi de prescription est écoulé, sénateur.

**Le sénateur Baker :** Sérieusement, il n'y a pas de loi de prescription pour les actes criminels, s'il s'agit d'un délit grave, ce qui fait qu'on ne s'en tire jamais avec cela.

**Le sénateur Day :** Monsieur le président du Conseil du Trésor...

**M. Baird :** Finalement, quelqu'un me témoigne du respect. Merci.

**Le sénateur Day :** Nous apprécions votre présence ici aujourd'hui.

Permettez-moi de commencer en disant que l'objectif auquel vous avez fait référence dans votre déclaration concernant l'ouverture, la transparence et la responsabilité relatives aux activités du gouvernement jouit de notre appui à tous. Il n'y a personne ici qui n'appuie cette idée. De nombreux témoins ont amorcé leur propos de cette façon, en pensant que peut-être le fait de témoigner devant le comité indiquait qu'ils n'appuyaient pas cet objectif.

Notre rôle de sénateurs est d'examiner la loi proposée et de tenter de voir s'il existe des conséquences non intentionnelles, ainsi que la manière dont nous pouvons améliorer certaines des démarches présentées ici.



You have heard a lot about the Canadian Bar Association because we just heard from them today, but we have been hearing evidence, as the chairman pointed out, for almost 100 hours. That compares pretty closely to the 90 hours that the House of Commons put in studying the bill.

**Mr. Baird:** That is over their regular time, senator.

**Senator Day:** That, sir, is over our regular time. You should understand that three full weeks of that was when you were off doing something else. We came back from break and sat when Parliament was not in session.

**Mr. Baird:** Was that in September, senator?

**Senator Day:** That was in September and in late June. We recognized that this is an important government initiative. All of us here put that time in to try to move this matter along.

We were dealing with evidence up to today, and we are hopeful that we will be able to start on a clause-by-clause analysis of the bill tomorrow. That puts a tremendous strain on all the support staff, as you might guess. Many of us worked over the weekend on this. We have been trying to take all of the many, many points that have come out of these hearings and say, "This is a basic government policy decision, so we should not go against the mandate of an elected government, but we can help out. Do we help out better by making an amendment or by making an observation?"

**Mr. Baird:** I am Senator Day, and I am here to help.

**Senator Day:** If we decide, and I believe we will, to put in a significant number of observations, will those observations be given due consideration by you and your staff when you receive them?

**Mr. Baird:** Yes.

**Senator Day:** Thank you. That is an important point in our determining just where we go.

There will be some matters where we feel we should make some amendments, and I can tell you we will be making some amendments. Having said that, I would like to know if you will be making some amendments.

**Mr. Baird:** As I said, we would be prepared to take the bill as is. There are no amendments that we see as a must. It is clear there are amendments as far as technical matters that we could bring forward.

**Senator Day:** Can you tell me how many technical amendments will be coming forward?

**Mr. Baird:** We will let you know in short order, will we not?

Vous avez beaucoup entendu parler de l'Association du Barreau canadien parce que le représentant de cette association a témoigné ici aujourd'hui, mais nous avons entendu, comme le président l'a souligné, des témoignages qui, bout à bout, ont duré près de 100 heures. Cela se compare de très près aux 90 heures que la Chambre des communes a consacrées à l'étude du projet de loi.

**M. Baird :** Cela s'ajoute aux heures de travail normales des députés, sénateur.

**Le sénateur Day :** Cela s'ajoute, monsieur, à nos heures de travail régulières. Vous devriez comprendre que les trois semaines que nous avons consacrées à cela, ce sont trois semaines pendant lesquelles vous étiez occupé ailleurs. Nous sommes revenus du congé et avons siégé alors que le Parlement n'avait pas recommencé à siéger.

**M. Baird :** C'était en septembre, sénateur?

**Le sénateur Day :** C'était en septembre et à la fin juin. Nous avons reconnu le fait qu'il s'agissait d'une importante initiative gouvernementale. Nous avons tous consacré du temps à tenter de faire avancer cette question.

Nous avons reçu des témoins jusqu'à aujourd'hui, et nous espérons pouvoir commencer une analyse article par article des dispositions du projet de loi demain. Cela impose une charge de travail importante au personnel de soutien, comme vous pouvez l'imaginer. Bon nombre d'entre nous ont travaillé à cette question la fin de semaine. Nous avons tenté d'envisager chacun des très, très nombreux points qui ont été soulevés au cours des audiences et de dire : « Il s'agit d'une décision politique de base du gouvernement, et nous ne devrions donc pas aller à l'encontre du mandat d'un gouvernement élu, mais nous pouvons donner un coup de main. Est-ce que nous donnons un meilleur coup de main en modifiant la loi ou en formulant une observation? »

**M. Baird :** Je suis le sénateur Day, et je suis ici pour donner un coup de main.

**Le sénateur Day :** Si nous décidons, et je pense que nous allons le faire, de formuler un nombre important d'observations, est-ce que vous et votre personnel y accorderez l'attention qu'elles méritent lorsque vous les recevrez?

**M. Baird :** Oui.

**Le sénateur Day :** Merci. C'est une chose importante pour savoir où nous allons.

Il y a des questions pour lesquelles nous pensons que nous devons apporter certaines modifications, et je peux vous dire que nous allons apporter certaines modifications. Cela dit, j'aimerais savoir si vous apporterez certaines modifications.

**M. Baird :** Comme je l'ai déjà dit, nous sommes prêts à recevoir le projet de loi tel quel. Nous ne voyons aucune modification obligatoire. Il est clair que nous pourrions présenter des modifications de forme.

**Le sénateur Day :** Pouvez-vous me dire dès maintenant combien de modifications de forme seront présentées?

**M. Baird :** Nous vous le ferons savoir dans les plus brefs délais, n'est-ce pas?

**Senator Day:** We will start clause-by-clause consideration of the bill tomorrow.

**Senator Milne:** In short order.

**Mr. Baird:** We are ready to go. We have a good number of what I would call technical amendments that are not substantive in nature. Many amendments were made in committee by government and opposition members. There were substantial amendments made on the access to information side, but not the accompanying ones on the privacy side. I think Senator Joyal mentioned during my previous appearance before this committee that there were amendments made talking about Parliament but defining Parliament as only the lower house, not both Houses. There are some technical amendments like that.

**Senator Day:** Can you give us an indication in numbers as to how much “a good number” is?

**Mr. Baird:** We will get that to you shortly.

**Senator Day:** We would appreciate knowing the number.

I understand that the Senate legal counsel has had some discussions with the Department of Justice, because we have such a short period of time to prepare our amendments. The more that you are proposing to do, the more we will not have to do. That will save us a lot of time. Believe me — and I hope you will believe me — we are anxious to get on with clause-by-clause analysis of the bill.

**Mr. Baird:** I think there will be a few dozen technical amendments. I have said this before to members of all parties. Certainly Mr. Wild and others are available if you wanted to get counsel in the drafting of amendments. Even if they are not ones that I might agree with, I would like them to be done properly.

**Senator Day:** I am told by our legal counsel that we asked for assistance in drafting —

**The Chairman:** The minister has just given the undertaking.

**Senator Day:** That is why we had been bogged down on this thing.

**Mr. Baird:** You were told no?

**Senator Day:** We were told no.

**Mr. Baird:** I can ask Mr. Wild on this, but that is certainly not the government's view. I had a good discussion just today with the Member of Parliament for Vancouver Quadra, the critic in the House on your issue. If you ask him, he will tell you we certainly did our best to work with all parties. If they wanted to meet with the policy and legal staff without any political actors present, we would be more than happy, because it is good legislative work.

**Le sénateur Day :** Nous allons commencer un examen article par article du projet de loi demain.

**Le sénateur Milne :** Dans les plus brefs délais.

**M. Baird :** Nous sommes prêts. Nous avons bon nombre de ce que j'appellerais des modifications de forme qui ne touchent pas le fond de la loi. De nombreuses modifications ont été apportées par des comités composés de membres du gouvernement et de l'opposition. On a apporté des modifications importantes du côté de l'accès à l'information, sans apporter les modifications correspondantes du côté de la protection des renseignements personnels. Je crois que le sénateur Joyal a mentionné, la dernière fois que j'ai témoigné devant le comité, qu'on avait apporté des modifications à des endroits où l'on parlait du Parlement comme de la chambre basse, et non comme des deux chambres. Il y a des modifications de forme comme celle-là.

**Le sénateur Day :** Pouvez-vous quantifier ce que « bon nombre » représente?

**M. Baird :** Nous vous fournirons cette information sous peu.

**Le sénateur Day :** Nous aimerions connaître le nombre.

Je crois savoir que le conseiller juridique du Sénat a eu des discussions avec le ministère de la Justice, parce que nous disposons d'une période très courte pour préparer nos modifications. Plus vous prévoyez en faire, moins nous aurons à en faire nous-mêmes. Cela nous permettra de gagner beaucoup de temps. Croyez-moi — et j'espère que vous me croyez — nous avons hâte d'entamer l'analyse article par article du projet de loi.

**M. Baird :** Je pense qu'il y aura quelques dizaines de modifications de forme. J'ai déjà dit cela à des membres de tous partis. Soyez assurés de la disponibilité de M. Wild et d'autres personnes si vous souhaitez obtenir des conseils concernant la rédaction des modifications. Même s'il s'agit de modifications que je n'approuverai pas forcément, j'aimerais bien qu'elles soient rédigées avec soin.

**Le sénateur Day :** Notre conseiller juridique me dit que nous avons sollicité de l'aide pour...

**Le président :** Le ministre vient tout juste d'en faire la promesse.

**Le sénateur Day :** Cela explique le refus que nous avons essuyé à ce sujet.

**M. Baird :** On vous a dit non?

**Le sénateur Day :** On nous a dit non.

**M. Baird :** Je peux questionner M. Wild à ce sujet, mais ce n'est certainement pas la perception du gouvernement. J'ai eu une bonne discussion, justement aujourd'hui, avec le député de Vancouver Quadra, le critique de la Chambre sur la question. Si vous lui demandez, il vous répondra que nous avons certainement fait de notre mieux pour travailler avec tous les partis. S'ils souhaitaient rencontrer le personnel des politiques et des services juridiques en l'absence d'acteurs politiques, nous aurions été heureux qu'ils le fassent, parce que c'est du bon travail sur le plan législatif.



**Mr. Wild:** I have had a number of meetings and discussions with the Senate law clerk's office over the last four days. The Department of Justice has offered and has been providing technical reviews of the amendments drafted by the Senate law clerk, as well as having discussions about any particular issue that they wish to raise and they want our technical perspective on how one would go about it. We have not gone so far as to actually draft specific amendments for senators, and that is a normal and, from our view, appropriate line and divide that we would strike.

**Senator Day:** The minister just asked you to change that rule and help draft some of these amendments. Would you be able to change your rule?

**Mr. Wild:** The minister is the minister.

**Mr. Baird:** If you talk to Stephen Owen in the House, he will say that was my policy.

**Senator Day:** Will we soon be able to see the amendments that have been prepared so we can compare them to what we propose?

**Mr. Baird:** I will show you mine if you show me yours.

**Senator Day:** We would like you to show yours first.

**Mr. Baird:** You are the one who asked, senator. You asked me first, so you show me yours first. I asked first. You are the upper house here, so you should go first.

**Senator Day:** Do not forget it.

**Mr. Baird:** You should go first.

**Senator Day:** I am still waiting for the answer.

**Mr. Baird:** I am told on Thursday that we shared the technical amendments with the Senate law clerk with the understanding he could share them with senators.

**Senator Day:** I have been in contact with the law clerk all weekend and my understanding is that they were shared with the law clerk on a confidential basis and cannot be shared with us.

**The Chairman:** They are in everyone's office now.

**Mr. Wild:** That is a misunderstanding.

**Mr. Baird:** Let us all hold hands and sing Kumbaya.

**Senator Day:** We are interested in getting on with this bill tomorrow. We have many amendments. We need to consider whether we will make them or you will make them.

**Mr. Baird:** I offer our full co-operation, senator.

**Senator Day:** I was trying to point out that your offer for full co-operation has not been reflected in the attitude of your people.

**M. Wild :** J'ai eu plusieurs rencontres et discussions avec les gens du bureau du légiste parlementaire au cours des quatre derniers jours. Le ministère de la Justice nous a fourni des examens de forme des modifications rédigées par le légiste du Sénat, et nous avons discuté avec les gens du ministère de tous les points précis qu'ils ont voulu soulever et pour lesquels ils voulaient connaître notre point de vue, quant à la forme, et à la façon de faire. Nous ne sommes pas allés jusqu'à rédiger nous-mêmes des modifications précises pour les sénateurs, ce qui, de notre point de vue, est la limite qu'il faut respecter.

**Le sénateur Day :** Le ministre vient de vous demander de modifier cette règle et d'aider à la rédaction de certaines de ces modifications. Pourriez-vous changer votre règle?

**M. Wild :** Le ministre est le ministre.

**M. Baird :** Si vous parlez à Stephen Owen à la Chambre, il vous dira que c'est ma politique.

**Le sénateur Day :** Serons-nous bientôt en mesure de voir les modifications que vous avez préparées, de façon à pouvoir les comparer avec ce que nous proposons?

**M. Baird :** Je vais vous montrer ce que j'ai si vous me montrez d'abord ce que vous avez.

**Le sénateur Day :** Nous aimerions que ce soit vous d'abord.

**M. Baird :** C'est vous qui avez demandé, sénateur. Vous me l'avez demandé d'abord, c'est donc à vous de me montrer ce que vous avez d'abord. Je l'ai demandé en premier. Vous appartenez à la Chambre haute, c'est donc à vous de commencer.

**Le sénateur Day :** Ne l'oubliez pas.

**M. Baird :** Vous d'abord.

**Le sénateur Day :** J'attends toujours la réponse.

**M. Baird :** On m'a dit jeudi que nous avions présenté les modifications de forme au légiste du Sénat, et qu'on s'était entendu avec lui pour qu'il les communique aux sénateurs.

**Le sénateur Day :** J'ai gardé contact avec le légiste pendant toute la fin de semaine, et d'après ce que je sais, elles ont été communiquées au légiste de façon confidentielle, et il ne peut nous les communiquer.

**Le président :** Il y en a un exemplaire sur chacun de nos bureaux, au moment où nous parlons.

**M. Wild :** C'est un malentendu.

**M. Baird :** Tenons-nous par la main et rendons grâce à Dieu.

**Le sénateur Day :** Nous souhaitons nous occuper de ce projet de loi demain. Nous avons de nombreuses modifications à apporter. Nous avons besoin de savoir si nous allons le faire nous-mêmes ou si vous allez vous en charger.

**M. Baird :** Vous avez notre entière collaboration, sénateur.

**Le sénateur Day :** J'essayais de souligner le fait que cette entière collaboration dont vous parlez ne se reflète pas, jusqu'à maintenant, dans l'attitude de votre personnel.

**Mr. Baird:** If there has been wires crossed, that certainly is Mr. Wild's contention.

**Mr. Wild:** When we handed the package to the Senate law clerk's office I followed up with an indication that it could be shared with senators the next day. That was Friday.

**Mr. Baird:** That is our intention.

**Senator Day:** Are there any amendments for legal services to a whistle-blower who has cooperated with the government and with the commissioner? The commissioner has the option of allowing legal services to the extent of \$1,500. We had Joanna Gualtieri here and she has been involved in a lawsuit for the last nine years without any assistance. Is it not time to recognize that a \$1,500 offer of assistance is a pretty unrealistic amount?

**Mr. Wild:** The purpose of the \$1,500 is to provide someone who is contemplating making a disclosure or contemplating going to the PSIC. It is to give them an opportunity to sit down with a lawyer and have a discussion about their responsibilities under the act, the repercussions of going down that path, and for general advice as to whether this is something they wish to do. That is the purpose of the \$1,500. It was not designed to provide ongoing legal assistance throughout the entire process.

Again, in balance, with the idea that the PSIC conducts an independent investigation, it makes a recommendation to the tribunal and it goes before the tribunal to help make the argument that a reprisal has occurred in the opinion of the PSIC. That is the balance of the scheme. That legal assistance was never contemplated to provide full cost recovery for legal costs associated with any proceeding.

**Mr. Baird:** From a policy direction, what we spoke of in our election document was legal counsel, not legal representation. There was never an intent for full legal representation for other counsel to let someone make a decision so that they knew.

**Senator Day:** Are you satisfied with the wording at page 159 of Bill C-2:

25.1(1) The Commissioner may provide access to legal advice to

(c) any public servant who has made a disclosure under this Act.

Are you satisfied that the wording is as restrictive as you have just said?

**Mr. Wild:** The wording reflects the intention of the government, which is exactly as stated.

**Senator Day:** Anyone who has made a disclosure at any time thereafter, the commissioner can give them legal advice —

**Mr. Wild:** It is within the commissioner's discretion.

**M. Baird :** Il y a peut-être eu malentendu; en tout cas, c'est ce que M. Wild pense.

**M. Wild :** Nous avons fait parvenir le paquet au bureau du légiste du Sénat, et j'ai ensuite fait parvenir un message selon lequel le contenu pouvait être communiqué aux sénateurs le jour suivant. C'était vendredi.

**M. Baird :** C'est notre intention.

**Le sénateur Day :** Y a-t-il des modifications concernant les services juridiques offerts à un dénonciateur ayant collaboré avec le gouvernement et le commissaire? Le commissaire a la possibilité d'offrir des services juridiques jusqu'à concurrence d'une valeur de 1 500 \$. Joanna Gualtieri, qui a témoigné devant notre comité, a travaillé à une poursuite pendant neuf ans sans aucune aide. N'est-il pas temps de reconnaître que le fait d'offrir de l'aide pour une valeur maximale de 1 500 \$ est plutôt irréaliste?

**M. Wild :** Le but de l'aide de 1 500 \$ est d'aider les gens qui envisagent de faire une dénonciation ou de présenter un dossier au CISP. C'est aussi pour permettre à quelqu'un de parler avec un avocat des responsabilités prévues par la loi, des répercussions du fait de s'engager dans cette voie, et d'obtenir des conseils généraux qui lui permettront de déterminer si c'est ce qu'il souhaite faire. C'est là le but de l'aide de 1 500 \$. Cette aide n'a pas été conçue pour fournir une aide juridique continue pour l'ensemble du processus.

Encore une fois, l'équilibre repose sur l'idée que le CISP procède à une enquête indépendante, formule une recommandation au tribunal et se présente devant le tribunal pour aider à soutenir l'affirmation selon laquelle il y a eu représailles à son avis. C'est l'équilibre du mécanisme. On n'a jamais eu l'intention de faire en sorte que l'aide juridique permette de récupérer entièrement les fonds engagés pour payer les frais juridiques découlant d'une procédure.

**M. Baird :** Du point de vue des politiques, ce dont nous avons parlé dans notre document d'élections, c'était non pas de représentation juridique, mais bien de conseils juridiques. Il n'a jamais été question d'offrir une représentation juridique complète pour qu'un autre conseiller permette à quelqu'un d'autre de prendre une décision, de sorte qu'ils le savaient.

**Le sénateur Day :** Êtes-vous satisfait du libellé, à la page 159 du projet de loi C-2 :

Le commissaire peut mettre des services de consultation juridique à la disposition des personnes suivantes :

c) tout fonctionnaire qui a fait une divulgation en vertu de la présente.

Pensez-vous que le texte limite autant les choses que vous venez de le dire?

**M. Wild :** Le texte reflète l'intention du gouvernement, qui est exactement ce qui a été dit.

**Le sénateur Day :** Le commissaire peut offrir des services de consultation juridique à quiconque a fait une divulgation par la suite...

**M. Wild :** Le commissaire a ce pouvoir.



**Senator Day:** And access to legal advice?

**Mr. Wild:** Yes.

**Senator Day:** Up to \$1500?

**Mr. Wild:** Yes.

**Mr. Baird:** We never presented that as full representation for other counsel.

**Senator Day:** Should we amend the section then?

**Mr. Wild:** Our view is that the section is fairly clear. We did not want to delineate the exact nature of the advice any further than that. The amount is used to help signal the intention of the legal advice that is contemplated in this section. If there is consideration of making a disclosure or proceeding down a certain path, the commissioner can provide that.

**Senator Day:** That is subsection 25.1(1)(a):

any public servant who is considering making a disclosure...

If you want to have that policy adjust in that regard, then stop there, but not by putting in subsection 25.1(1)(c), any public disclosure under the act at any time.

I made my point, but I want you to understand that sometimes in order for you to achieve your policy objective, we have to help you with the wording a little bit, because that wording clearly does not achieve your objective.

**Mr. Wild:** I am giving the narrow example, it is true, but the objective here is to provide up to \$1,500 or in the extreme cases, \$3,000, of legal advice, with respect to any of these particular matters or areas.

If the public servant has made a disclosure but, let us say, after the disclosure has been concluded and the PSIC is making a decision, the question now on the public servant's shoulders is, should I go forward with representation before the tribunal or do I let the PSIC do it? There is \$1,500 available for the commissioner to provide funding for legal advice around whether or not to take that next step.

It is not necessarily that any one of these is inappropriate; it is only that the purpose is not to provide full-blown cost recovery of all legal fees associated with the panoply of potential procedural processes that could come up under the act.

**Senator Day:** I have made my point in terms of interpretation. I understand what your policy basis was. I do not object to that. What I object to is that I do not think you have achieved it with this wording.

**Mr. Baird:** A number of cases are certainly in the public domain where people allege reprisals under the previous legislative regulatory regime, not so much Bill C-11 but the pre-existing one. Those are under review. I have had discussion with

**Le sénateur Day :** Et l'accès aux services de conseils juridiques?

**M. Wild :** Oui.

**Le sénateur Day :** Jusqu'à concurrence d'une valeur de 1 500 \$?

**M. Wild :** Oui.

**M. Baird :** Nous n'avons jamais présenté cela comme une représentation complète pour d'autres conseils.

**Le sénateur Day :** Devrions-nous alors modifier l'article?

**M. Wild :** Selon nous, l'article est plutôt clair. Nous ne souhaitons pas définir davantage la nature exacte des conseils. Le montant sert à signaler l'intention concernant les conseils juridiques qu'on envisage dans cet article. Si une personne envisage de faire une divulgation ou de lancer une procédure, le commissaire peut s'en occuper.

**Le sénateur Day :** Je cite l'alinéa 25.1(1)a) :

tout fonctionnaire qui envisage de divulguer un acte répréhensible...

Si vous voulez que cette politique corresponde à votre intention à cet égard, il faut arrêter là, en ne mettant pas à l'alinéa 25.1(1)c), toute divulgation effectuée à un moment donné en vertu de la loi.

J'ai dit ce que j'avais à dire, mais je veux que vous compreniez qu'il arrive parfois que, pour que vous atteigniez votre objectif stratégique, il faut que nous vous aidions un peu avec le libellé, parce que le texte en question n'atteint clairement pas votre objectif.

**M. Wild :** Je vous donne un exemple précis, c'est vrai, mais l'objectif, ici, c'est de fournir jusqu'à 1 500 \$, ou, dans les cas extrêmes, jusqu'à 3 000 \$ en conseils juridiques, en rapport avec l'une ou l'autre de ces questions précises.

Si un fonctionnaire a fait une divulgation, mais que, disons — après que le processus de divulgation est terminé, et pendant que le CISP rend une décision, la question à laquelle le fonctionnaire doit répondre est la suivante : est-ce que je devrais continuer et me faire représenter devant le tribunal ou laisser le CISP s'en occuper? Il y a 1 500 \$ que le commissaire peut fournir pour payer des services de consultation juridique qui aideront le fonctionnaire à décider s'il souhaite ou non passer à l'étape suivante.

Ce n'est pas nécessairement que l'un ou l'autre de ces éléments soit inapproprié; c'est seulement que l'objectif, ce n'est pas de permettre une récupération complète des frais juridiques associés à la panoplie des éventuelles procédures juridiques qu'on peut lancer en vertu de la loi.

**Le sénateur Day :** J'ai dit ce que j'avais à dire en ce qui concerne l'interprétation de la loi. Je comprends le fondement de votre politique. Je ne m'y oppose pas. Ce à quoi je m'oppose, c'est que je ne pense pas que vous avez écrit un texte qui atteigne votre objectif.

**M. Baird :** Il y a un certain nombre d'affaires du domaine public dans lesquelles on a formulé des allégations de représailles en vertu du régime législatif et réglementaire précédent; pas tant le projet de loi C-11 que celui qui existait auparavant. Ces cas sont à

members of Parliament on the government and opposition side with respect to what sort of more expeditious review could be made of them and something on that will come forward in short order.

**Senator Day:** I appreciate that information.

**Senator Ringuette:** Minister, in regard to reprisal, we have heard a lot of suggestions that the onus should be on the employer and not on the employee in regard to reprisal for a whistle-blower. Where to you stand on this issue?

**Mr. Baird:** The legislation speaks to that.

**Senator Ringuette:** You have all the legal counsel of government and all the financial and human resources. This whistle-blower, this sole person, with no financial assistance for legal fees or other kinds of fees, encountering a probable loss of job in the process, in regard to reprisal, still has to bear the onus of proving this. This is not balanced, from my perspective.

**Mr. Wild:** To explain how the reprisal mechanism works under the act, the PSIC, the independent commissioner who has all the resources necessary to conduct investigations, including full powers to summons public servants and so forth, is the one who determines, at the conclusion of the investigation, whether there is sufficient evidence, in their mind, or reasonable grounds to believe that there is a reprisal. The commissioner then takes it forward to the tribunal.

The PSIC can be a party before that tribunal in terms of the fact that it is their report, so they go forward to the tribunal to represent that there is a reprisal, in their view. The whistle-blower has someone very powerful in their corner: the proposed public sector integrity commissioner, PSIC.

**Mr. Baird:** The intent of the bill is that the PSIC be an independent officer of Parliament and, therefore, the one that brings the charges forward. After that the charges go to the adjudicative body, which I hope, will not be called upon daily or the government will have failed in its intent with the bill.

I do not disagree with anything you have said. When you go up against the government at any level, it is a challenge. That is why we put this new independent officer of Parliament in the corner of someone who feels aggrieved. Bill C-2 goes much farther than Bill C-11 went.

**Senator Ringuette:** The words in the bill and the words that you said indicate that when the proposed commissioner receives complaints, there will be no mechanism in place to support the whistle-blower who, in their perspective, might face reprisal in respect of their employment. For a certain period of time, their pain and suffering throughout the process will not be adequately looked upon if the onus of the burden of proof is not put on the employer. We could argue for a few days on this one but I strongly believe that if you want an effective whistle-blower

l'examen. J'ai discuté avec des parlementaires et des membres de l'opposition au sujet d'éventuels examens accélérés de ces cas, et on présentera très bientôt quelque chose à ce sujet.

**Le sénateur Day :** Merci du renseignement.

**Le sénateur Ringuette :** Monsieur le ministre, en ce qui concerne les représailles, on a souvent laissé entendre que le fardeau de la preuve devrait appartenir à l'employeur et non à l'employé en ce qui concerne les représailles en cas de dénonciation. Quel est votre point de vue là-dessus?

**M. Baird :** La loi en parle.

**Le sénateur Ringuette :** Vous avez accès à tous les conseillers juridiques du gouvernement et à toutes les ressources financières et humaines. Le dénonciateur, qui est seul, qui n'a pas accès à une aide financière pour payer les frais juridiques et les autres types de frais, qui fait face à la perte probable de son emploi, porte en plus le fardeau de la preuve en ce qui concerne les représailles. Selon moi, ce n'est pas équilibré.

**M. Wild :** Pour expliquer le fonctionnement du mécanisme légal concernant les représailles, le CISP, le commissaire indépendant qui dispose de toutes les ressources nécessaires pour enquêter, y compris les pleins pouvoirs d'appeler les fonctionnaires à témoigner et ainsi de suite, est chargé de déterminer, à la fin de l'enquête, s'il y a suffisamment d'éléments probants, à son avis, ou de motifs raisonnables de croire qu'il y a eu représailles. Le commissaire porte ensuite l'affaire devant le tribunal.

Le CISP peut représenter une partie devant le tribunal vu que c'est son rapport, et il témoigne donc devant le tribunal du fait qu'il y a eu, à son avis, représailles. Le dénonciateur a donc une personne très puissante avec lui : le commissaire à l'intégrité du secteur public, le CISP, dont on propose la création.

**M. Baird :** L'intention du projet de loi est de faire du CISP un haut fonctionnaire du Parlement et, par conséquent, la personne chargée de porter les accusations. Ensuite, les accusations relèvent de l'organisme juridictionnel, qui, je l'espère, ne sera pas sollicité quotidiennement, sans quoi le gouvernement aura échoué à donner corps à l'intention du projet de loi.

Je ne m'oppose à rien de ce que vous avez dit. Lorsqu'il faut affronter le gouvernement, à n'importe quel niveau, ce n'est pas simple, et c'est pourquoi nous offrons à la personne ayant souffert d'un préjudice l'aide d'un nouveau haut fonctionnaire indépendant du Parlement. Le projet de loi C-2 va beaucoup plus loin que le projet de loi C-11.

**Le sénateur Ringuette :** Le texte du projet de loi et ce que vous avez dit indiquent que, lorsque le commissaire dont on propose de créer le poste reçoit une plainte, il n'y aura pas de mécanismes pour soutenir le dénonciateur qui, de son point de vue, fera peut-être face à des représailles en ce qui concerne son emploi. Pendant un certain temps, le préjudice qu'ils subiront au cours du processus sera négligé si l'on ne fait pas en sorte que le fardeau de la preuve incombe à l'employeur. Nous pourrions débattre de ce point pendant quelques jours, mais je crois fermement que si



system that has safeguards and protection for the whistle-blowers, the onus of reprisal must be on the employer, that is, the government that has no financial or other resource limits.

**Mr. Baird:** I do not profess this bill to be perfect but it would be fair to say that it goes a country mile, if not a thousand country miles, farther than Bill C-11 went. I am glad we are having this conversation but let us not lose sight of the fact that this is the Mount Everest of whistle-blower protection. There is no country in the Western world with stronger whistle-blowing protection than we will have in Canada with this proposed legislation. Is it perfect? No. Will we watch how it goes once it is up and running? Yes. This is literally country miles ahead of where we were before, although I do not profess it will be perfect. It is still hard to go up against city hall, so to speak but we will be leaders in the world on whistle-blower protection.

The goal is not only for whistle-blower protection but also for a culture change. In respect of access to information, it is not so much the information that is accessed but that people will know that they can be held accountable when they make that access. People in government do not spend money today the way they spent it 40 or 50 years ago. Access to information has raised the bar of all actors, be they political, bureaucratic or parliamentary.

**The Chairman:** Honourable senators, the minister is 17 minutes over his time. He has been gracious enough to stay and hear many questions.

**Senator Zimmer:** The teeter totter is weighted to one side at the moment. Will the proposed act be retroactive such that it will allow the cases currently before it to be dealt with?

**Mr. Baird:** The intent is no.

**Mr. Wild:** The act is premised upon when the disclosure is made to the commissioner.

**Mr. Baird:** If you want to make it all retroactive, I am open to the suggestion.

**Senator Zimmer:** There is only this one area that I referenced.

**Mr. Baird:** Not to be cute, but I am concerned with the number of celebrated, high-profile cases where whistle-blowing is alleged to have occurred. There are allegations. I have had conversations about what we might do to review those cases. They are under review and I would not mind a retroactive aspect to the bill. Like everything in life, I suggest there is some guilt and some innocence. Generally speaking, some allegations are accurate and some are likely not so accurate. These allegations are not against our government so I would be cautious about saying that

vous souhaitez mettre en place un système de dénonciation efficace, qui comporte des mécanismes de protection pour les dénonciateurs, il faut faire en sorte que le fardeau de la preuve incombe à l'employeur en ce qui concerne les représailles, c'est-à-dire le gouvernement, qui ne fait face à aucune limite liée aux finances ou à d'autres ressources.

**M. Baird :** Je ne dis pas que le projet de loi est parfait, mais il serait à mon avis juste de dire qu'il va plus loin, et peut-être pas mal plus loin, que le projet de loi C-11. Je suis content que nous ayons cette conversation, mais il ne faut pas perdre de vue le fait que la protection offerte aux dénonciateurs est immense : c'est le Mont Everest en matière de protection. Il n'y a pas d'autres pays du monde occidental qui offrent une protection semblable à celle qu'on offrira aux dénonciateurs dans le cadre de la loi proposée. Est-ce qu'elle est parfaite? Non. Allons-nous surveiller ce qui se passe une fois qu'elle entrera en vigueur? Oui. Nous sommes vraiment beaucoup plus avancés que nous ne l'étions auparavant, même si je ne dis pas que ce sera parfait. C'est encore difficile de s'en prendre à l'ordre établi, pour ainsi dire, mais nous serons des chefs de file dans le monde en ce qui concerne la protection des dénonciateurs.

L'objectif est non seulement la protection des dénonciateurs, mais aussi un changement d'ordre culturel. En ce qui concerne l'accès à l'information, il ne s'agit pas tant de l'information à laquelle on accède, mais le fait que les gens sauront qu'on peut leur demander des comptes lorsqu'ils y accèdent. Les gens qui travaillent au gouvernement ne dépensent pas l'argent de la même manière qu'ils le faisaient il y a 40 ou 50 ans. L'accès à l'information a relevé les normes pour tous les acteurs, qu'ils soient des acteurs politiques, bureaucratiques ou parlementaires.

**Le président :** Honorables sénateurs, le ministre a dépassé son temps de 17 minutes. Il a eu la gentillesse de rester et d'écouter de nombreuses questions.

**Le sénateur Zimmer :** En ce moment, la balance penche d'un côté. Est-ce que la loi proposée sera appliquée rétroactivement de façon à permettre le traitement des affaires en cours en vertu de celle-ci?

**M. Baird :** L'intention est de faire en sorte que ce ne soit pas le cas.

**M. Wild :** La loi est fondée sur le moment où la divulgation est faite auprès du commissaire.

**M. Baird :** Si vous souhaitez rendre son application rétroactive, je suis ouvert à vos suggestions.

**Le sénateur Zimmer :** Il n'y a que le domaine dont j'ai déjà parlé.

**M. Baird :** Je ne veux pas jouer les précieuses, mais je suis inquiet du nombre de cas très médiatisés pour lesquels il y a des allégations de dénonciation. Il y a des allégations. J'ai discuté avec certaines personnes de ce que nous pourrions faire quant à l'examen de ces cas. Ces cas sont à l'examen, et je ne serais pas contre l'application rétroactive du projet de loi. Comme pour tout le reste des choses de la vie, je pense qu'il y a une part de culpabilité et une part d'innocence. De manière générale, certaines allégations sont fondées, et il y en a une partie qui est susceptible

everyone who alleges something is true. We will come forward soon with a policy for a more expedited review of those issues. That is important.

**Senator Zimmer:** Yes, Senator Ringuette has mentioned the tremendous suffering in a couple of cases.

**Senator Day:** I have before me a 16-page document prepared by the Library of Parliament, Parliamentary Information Research Services. The document lists 47 subject-matter areas that have been of concern to senators. We could be here all night and tomorrow if we were to go through each one with you and your staff. I do not propose to do that but I know that you have had feedback throughout our 100 hours of hearings on the issues and we have heard you today reflect on some of the points that arose. We have heard during the hearings from some of the government members on this committee giving the government's position. I look forward to seeing the amendments.

**Mr. Baird:** I look forward to seeing your amendments, senator.

**Senator Day:** You will see them as soon as I see them. I worked here this past weekend on my amendments. Usually I am at home in New Brunswick on the weekends because senators are required to reside in the area that they represent. I had an opportunity to read the *Ottawa Citizen* on the weekend. I read your article, which stated:

Canadians should be prepared for the Liberal-dominated Senate to dream up further ways to stall accountability. Delay tactics, such as dozens of irrelevant amendments, should be expected.

You will see no irrelevant amendments from this committee.

**Mr. Baird:** I hope so.

**Senator Day:** Look in the eye of everyone here; we are not interested in introducing any irrelevant amendments, I can assure you of that. At this time, given all the extra time that senators have spent to try to move this legislation along because we know how anxious you are to have it pass, for you to write an article like this two or three days before the committee gives clause-by-clause consideration to the bill is not helpful.

**Mr. Baird:** I stand by those words; and you can bet your boots that I do. We have had a substantial debate in this country on accountability. We have had a substantial debate on various other things during an election campaign. We have had a substantial debate in the House of Commons, where not a single member voted against this bill on record. I will commit to you, senator, and to all senators to reflect thoughtfully on any changes that you make to this bill. I also make the commitment that I will get back

de ne pas l'être. Ces allégations ne concernent pas notre gouvernement, et je serais donc prudent avant de dire que tout ce qu'on allègue est vrai. Nous allons bientôt présenter une politique concernant un processus d'examen accéléré de ces questions. C'est important.

**Le sénateur Zimmer :** Oui, le sénateur Ringuette a mentionné les souffrances terribles liées à quelques cas.

**Le sénateur Day :** J'ai devant moi un document de 16 pages rédigé par les services de recherche d'information parlementaire de la Bibliothèque du Parlement. Dans ce document figure la liste de 47 thèmes qui ont préoccupé les sénateurs. Nous pourrions consacrer la nuit et la journée de demain à passer en revue chacune de ces préoccupations avec vous et votre personnel. Je ne vous propose pas de le faire, mais je sais que vous avez eu des échos à ce sujet au cours de la centaine d'heures d'audience que nous avons tenues, et nous avons entendu aujourd'hui exprimer certaines idées au sujet des points qui ont été soulevés. Au cours des audiences, nous avons entendu certains membres du gouvernement exprimer la position de celui-ci. J'ai hâte de voir les modifications qui seront apportées.

**M. Baird :** J'ai hâte de voir les modifications que vous proposerez, sénateur.

**Le sénateur Day :** Vous allez les voir aussitôt que je vais les voir. J'ai passé la fin de semaine dernière ici, à travailler aux modifications que je vais proposer. Je passe habituellement la fin de semaine à la maison, au Nouveau-Brunswick, parce que les sénateurs doivent habiter la région qu'ils représentent. J'ai eu l'occasion de lire l'*Ottawa Citizen* pendant la fin de semaine. J'ai lu votre article, qui disait :

Les Canadiens devraient se préparer à voir le Sénat, dominé par les libéraux, imaginer de nouvelles manières d'enrayer le processus de responsabilisation. On doit s'attendre à être témoin de stratégies dilatoires, comme des dizaines de modifications sans pertinence.

Vous ne verrez aucune modification sans pertinence émaner de notre comité.

**M. Baird :** Je l'espère.

**Le sénateur Day :** Regardez chacune des personnes présentes dans les yeux; nous n'avons aucun intérêt à présenter des modifications qui ne soient pas pertinentes, je peux vous l'assurer. À l'heure actuelle, compte tenu du temps supplémentaire que les sénateurs ont passé à tenter de faire progresser le projet de loi, parce que nous savons à quel point vous avez hâte de le faire adopter, le fait que vous ayez écrit cet article deux ou trois jours avant que le comité entame son examen article par article du projet de loi ne nous aide pas.

**M. Baird :** Je pense encore ce que j'ai dit; vous pouvez parier là-dessus. Le pays a connu des débats importants au sujet de la responsabilité. Nous avons tenu des débats importants sur différentes autres choses pendant la campagne électorale. Il y a eu de nombreux débats à la Chambre des communes, et aucun député n'a voté contre le projet de loi. Je vous engage, sénateur, comme l'ensemble des sénateurs, à réfléchir soigneusement aux modifications que vous apporterez au projet de loi. Pour ma part,



to you quickly. We have a huge job to do on behalf of Canadians to regain the public trust. None of those scandals involved you or me but our collective job is to clean up the lapses that have taken place in government over many years. We can move from a time of pointing fingers to a time of pointing to the way forward. I will reflect on any thoughtful amendment presented.

**The Chairman:** — including any observations?

**Mr. Baird:** Yes, and observations. I want the same commitment from senators that we will deal with this quickly and bring this law into force. We will work overtime if need be. This debate has been protracted and I want to see it brought to an end. I want to see this bill go forward.

This government was elected with this bill as a priority. This Parliament, the House of Commons, spoke loudly and clearly by its action and by its voice. We want this bill.

If the Senate wants to make amendments to the bill, we are prepared to reflect on those amendments; but we will reflect on them quickly and we will get back to you quickly. At the same time, we want that same commitment as well — that we can enact this bill into law and receive Royal Proclamation so we can implement it.

It is tremendously important. I think Canadians see that. If this Parliament can accomplish nothing else but to deal head on with this issue of accountability, we will have accomplished a great deal for Canadians.

**Senator Day:** We understand fully the urgency of this bill. As I have told you, we have met out of our normal time on many days to move this forward, to help meet your agenda. However, as long as our Constitution provides for a chamber of sober second thought, we will continue to do the job that is required of us; and that is to look at this legislation in detail, and to correct it and amend it where we feel we can do so within the mandate that we have. That is what we will do.

**Mr. Baird:** The parliamentary process has a lot of time for debate. It also has a lot of time for voting and going on the record with what those decisions are. That is part of the process.

On Friday evening I attended the launch of a book by Sir Martin Gilbert, who was Churchill's official biographer. The title of the book is *The Will of the People: Churchill and Parliamentary Democracy*. I suggest to you that the will of the people is that they want accountability; they want these changes; and they want all of us to come together and tackle these problems.

I think that the will of the people has expressed itself through the results of that general election and through the unanimous support for this bill in the House of Commons.

je vais m'engager à vous donner des nouvelles rapidement. Nous avons beaucoup de travail à faire au nom des Canadiens pour regagner la confiance du public. Aucun des scandales ne nous touche, vous ou moi, mais notre tâche commune consiste à mettre fin aux écarts de conduite qui ont eu lieu au sein du gouvernement pendant de nombreuses années. Il est temps d'arrêter de pointer du doigt et de pointer vers l'avenir. Je vais étudier toute modification réfléchie qui me sera présentée.

**Le président :** ... y compris toute observation?

**M. Baird :** Oui, les observations aussi. Je souhaite que les sénateurs s'engagent de la même façon, pour que nous puissions régler cette question rapidement et faire entrer la loi en vigueur. Nous ferons des heures supplémentaires, s'il le faut. Le débat s'est prolongé, et je veux le voir se terminer. Je veux voir le projet de loi avancer.

Notre gouvernement a été élu entre autres pour avoir fait de ce projet de loi une priorité. Le Parlement, la Chambre des communes se sont exprimés clairement par leurs actions et leurs paroles. Nous voulons que ce projet de loi soit adopté.

Si le Sénat souhaite apporter des modifications au projet de loi, nous sommes prêts à réfléchir à ces modifications; mais nous y réfléchirons rapidement et nous vous donnerons des nouvelles rapidement. Parallèlement, nous nous attendons au même engagement de votre part — pour que nous puissions adopter le projet de loi et qu'il reçoive la sanction royale, de façon à être mis en oeuvre.

C'est extrêmement important. Je pense que les Canadiens le savent. Si le Parlement n'accomplit rien d'autre que de régler comme il faut la question de la responsabilité, nous aurons accompli quelque chose d'important pour les Canadiens.

**Le sénateur Day :** Nous comprenons tout à fait l'urgence qui entoure l'adoption du projet de loi. Comme je vous l'ai déjà dit, nous nous sommes réunis en dehors de notre horaire normal de nombreuses fois pour faire avancer le dossier, de façon à ce que vous puissiez respecter votre programme. Cependant, tant que notre Constitution prévoit qu'une chambre procède à un second examen objectif, nous continuerons de faire le travail qu'on exige de nous; et ce travail consiste à examiner la loi en détail, et à la corriger et à y apporter des modifications là où nous pensons que nous pouvons le faire, compte tenu du mandat que nous avons. C'est ce que nous ferons.

**M. Baird :** Le processus parlementaire prévoit beaucoup de temps pour les débats. Il prévoit aussi beaucoup de temps pour la mise aux voix et pour faire figurer ces décisions au compte rendu. Cela fait partie du processus.

Vendredi soir, j'ai assisté au lancement d'un livre de sir Martin Gilbert, le biographe officiel de Churchill. Le titre du livre est *The Will of the People : Churchill and Parliamentary Democracy*. Si vous voulez mon avis, la volonté des gens, ce qu'ils veulent, c'est la responsabilité; ils veulent voir ces changements; et ils veulent que nous travaillions ensemble à régler ces problèmes.

Je pense que la volonté des gens a été exprimée dans les résultats de l'élection générale, et dans l'appui unanime dont a joui le projet de loi à la Chambre des communes.

**Senator Day:** I have felt throughout this debate that we were educating some people in the House of Commons as to the effective role of a bicameral system. That is what we do here. We make sure that there are as few unforeseen consequences that will impact adversely on society as we can.

**Mr. Baird:** Part of that parliamentary process, sir, is also a vote — up or down.

**Senator Stratton:** For the record, minister and Senator Day, because he does not like it when I come last, we have had 122 days. We have heard 154 witnesses, as compared to 66 in the House. I think we have done our job thoroughly.

**The Chairman:** Minister, on behalf of the committee, I want to thank you and your staff for coming. I know that you have stayed 26 minutes over your due time, but we appreciate your kindness in doing so. Your testimony has been thoughtful, persuasive and interesting. You brought us back to the real objectives of the accountability legislation, and that is what is most important to me.

We will resume our hearings tomorrow at 2:30 in the afternoon on the consensus of the steering committee, which has agreed to start clause-by-clause consideration of Bill C-2.

The committee adjourned.

**Le sénateur Day :** Tout au long du débat, j'ai eu l'impression que nous enseignions à certaines personnes à la Chambre des communes l'utilité réelle du bicaméralisme. C'est ce que nous faisons ici. Nous nous assurons qu'il y a le moins possible de conséquences imprévues et de répercussions négatives sur la société.

**M. Baird :** Le vote, monsieur, fait aussi partie du processus parlementaire — dans un sens comme dans l'autre.

**Le sénateur Stratton :** Pour le compte rendu, monsieur le ministre et monsieur le sénateur Day, parce qu'il n'aime pas que j'intervienne à la fin, nous avons tenu 122 jours d'audience. Nous avons entendu 154 témoins, comparativement à 66 à la Chambre des communes. Je crois que nous avons bien fait notre travail.

**Le président :** Monsieur le ministre, au nom du comité, je souhaite vous remercier, ainsi que votre personnel, d'être venus. Je sais que vous êtes resté 26 minutes de plus que prévu, et je vous remercie d'avoir eu l'amabilité de le faire. Votre témoignage a été profond, convaincant et intéressant. Vous nous avez ramené aux objectifs réels de la loi sur la responsabilité, et c'est ce qui compte le plus pour moi.

Nous allons reprendre les audiences demain à 14 h 30, le comité directeur ayant donné son accord : nous pourrions commencer l'examen article par article du projet de loi C-2.

La séance est levée.





If undelivered, return COVER ONLY to:  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### APPEARING

The Honourable John Baird, P.C., M.P., President of the Treasury Board.

#### WITNESSES

##### *As an individual:*

David R. Zussman, Jarislowsky Chair in Public Sector Management, University of Ottawa;

Nancy Averill.

##### *Canadian Bar Association:*

Bernard Amyot, Vice-President;

Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform;

Kerri A. Froc, Legal Policy Analyst.

##### *As an individual:*

The Honourable Eugene F. Whelan, P.C.

##### *Treasury Board of Canada:*

Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services, Treasury Board Portfolio;

Catrina Tapley, Executive Director, External Relations, Strategic Communications and Ministerial Affairs;

Alister Smith, Assistant Secretary, Corporate Priorities and Planning.

#### COMPARAÎT

L'honorable John Baird, C.P., député, président du Conseil du Trésor.

#### TÉMOINS

##### *À titre personnel :*

David R. Zussman, titulaire de la Chaire Jarislowsky sur la gestion dans le secteur public, Université d'Ottawa;

Nancy Averill.

##### *Association du Barreau canadien :*

Bernard Amyot, vice-président;

Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit;

Kerri A. Froc, analyste des politiques juridiques.

##### *À titre personnel :*

L'honorable Eugene F. Whelan, C.P.

##### *Conseil du Trésor du Canada :*

Joe Wild, avocat-conseil, Services juridiques, Portefeuille du Conseil du Trésor;

Catrina Tapley, directrice exécutive, Relations extérieures, Communications stratégiques et affaires ministérielles;

Alister Smith, secrétaire adjoint, Priorités et planification ministérielles.

















First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*

The Honourable DONALD H. OLIVER

*Président :*

L'honorable DONALD H. OLIVER

Tuesday, October 24, 2006  
Wednesday, October 25, 2006

Le mardi 24 octobre 2006  
Le mercredi 25 octobre 2006

Issue No. 14

Fascicule n° 14

### Twenty-ninth and thirtieth (final) meetings on:

Bill C-2, An Act providing for conflict  
of interest rules, restrictions on election financing  
and measures respecting administrative transparency,  
oversight and accountability

### Vingt-neuvième et trentième (dernière) réunions concernant :

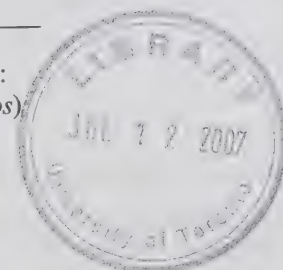
Le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles  
sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière  
de financement électoral, ainsi que des mesures en matière  
de transparence administrative, de supervision  
et de responsabilisation

INCLUDING:  
THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-2)

Y COMPRIS :  
LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le projet de loi C-2)

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* LeBreton, P.C.
Baker, P.C.	(or Comeau)
Campbell	Nolin
Cowan	Ringuette
Day	Rivest
* Hays, P.C.	Stratton
(or Fraser)	Zimmer
Joyal, P.C.	

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Zimmer substituted for that of the Honourable Senator Mitchell (*October 24, 2006*).

The name of the Honourable Senator Mitchell substituted for that of the Honourable Senator Milne (*October 24, 2006*).

The name of the Honourable Senator Milne substituted for that of the Honourable Senator Mitchell (*October 25, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président* : L'honorable Donald H. Oliver

*Vice-présidente* : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	* LeBreton, C.P.
Baker, C.P.	(ou Comeau)
Campbell	Nolin
Cowan	Ringuette
Day	Rivest
* Hays, C.P.	Stratton
(ou Fraser)	Zimmer
Joyal, C.P.	

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Zimmer est substitué à celui de l'honorable sénateur Mitchell (*le 24 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Mitchell est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (*le 24 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Mitchell (*le 25 octobre 2006*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, October 24, 2006  
(37)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2:37 p.m., in room 9, Victoria Building, the Honourable Donald H. Oliver, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Cowan, Day, Joyal, P.C., Mitchell, Nolin, Oliver, Ringuette, Stratton and Zimmer (11).

*Other senator present:* The Honourable Senator Milne (1).

*In attendance:* Kristen Douglas, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament; Katharine Kirkwood, Director, Law and Government Division, Michel Patrice, Parliamentary Counsel and Janice Tokar, Legislative Drafter, Law Clerk's Office; Till Heyde, Keli Hogan and Adam Thompson, Committee Clerks, Committees Directorate.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

**WITNESSES:***Treasury Board of Canada:*

Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services, Treasury Board Portfolio.

*Public Service Human Resources Management Agency of Canada:*

Catherine MacQuarrie, Vice-President, Office of the Public Service Values and Ethics.

*Privy Council Office:*

Marc Chénier, Counsel, Legislation and House Planning.

The Chair made an opening statement.

It was agreed that committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 stand postponed.

The Chair asked whether clause 2 shall carry.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 24 octobre 2006  
(37)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 37 dans la pièce 9 de l'édifice Victoria sous la présidence de l'honorable sénateur Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Cowan, Day, Joyal, C.P., Mitchell, Nolin, Oliver, Ringuette, Stratton et Zimmer (11).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Milne (1).

*Aussi présents :* Kristen Douglas, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Katharine Kirkwood, directrice, Division du droit et du gouvernement, Michel Patrice, légiste parlementaire et Janice Tokar, rédactrice de lois, bureau du légiste parlementaire; Till Heyde, Keli Hogan et Adam Thompson, greffiers du comité, Direction des comités.

*Également présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :***Du Conseil du Trésor du Canada :*

Joe Wild, avocat-conseil principal, Services juridiques, Portefeuille du Conseil du Trésor.

*Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada :*

Catherine MacQuarrie, vice-présidente, Bureau des valeurs et d'éthique de la fonction publique.

*Bureau du Conseil privé :*

Marc Chénier, avocat, Législation et planification parlementaire.

Le président fait une déclaration préliminaire.

Il est entendu que le comité entame l'étude article par article projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation.

Il est convenu de reporter l'adoption du titre.

Il est convenu de reporter l'adoption de l'article 1.

Le président demande si l'article 2 est adopté.



After debate, it was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 3, by replacing line 35 with the following:

“missioner;

(d.1) a ministerial appointee whose appointment is approved by the Governor in Council; and”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Ringuette that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 4, by replacing line 5 with the following:

“Governor in Council may appoint a person, but does not include the Senate or the House of Commons.”.

After debate, Mr. Wild, Ms. MacQuarrie, Mr. Patrice and Ms. Tokar were invited to the table and answered questions. For the remainder of the meeting, they answered questions from time to time.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that that Bill C-2 be amended in clause 2,

(a) on page 4, by replacing line 20 with the following:

“(d) a Governor in Council appointee, or a ministerial appointee whose appointment is approved by the Governor in Council, who”; and

(b) on page 4, by replacing line 24 with the following:

“(e) a Governor in Council appointee, or a ministerial appointee whose appointment is approved by the Governor in Council, who”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Joyal, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 5,

(a) by replacing lines 26 and 27 with the following:

“4. (1) For the purposes of this Act, a public office holder is in an actual conflict of interest when he”, and

(b) by adding after line 32 the following:

“(2) For the purposes of this Act, a public office holder is in a potential conflict of interest when the public office holder’s ability to exercise an official power, duty or function could be influenced by his or her private

Après discussion, il est proposé par l’honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié à l’article 2, page 4 : Ajouter après la ligne 5 ce qui suit :

« (d.1) titulaire d’une nomination ministérielle lorsque celle-ci est approuvée par le gouverneur en conseil; ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend la question que l’article 2 soit adopté tel que modifié.

Il est proposé par l’honorable sénateur Ringuette que le projet de loi C-2 soit modifié à l’article 2, page 2, par substitution de la ligne 5 avec ce qui suit :

« nommer une personne, à l’exception du Sénat et de la Chambre des communes. ».

Après discussion, MM. Wild, MacQuarrie et Patrice et Mme Tokar sont invités à la table et répondent aux questions. Pendant tout le reste de la réunion, ils répondent de temps à autre à des questions.

La question, mise aux voix est adoptée.

Le comité reprend la question que l’article 2 soit adopté tel que modifié.

Il est proposé par l’honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié à l’article 2,

a) à la page 4, remplacer la ligne 17 par ce qui suit :

« d) est nommé par le gouverneur en conseil ou par le ministre sur approbation de celui-ci »;

b) à la page 4, remplacer la ligne 21 par ce qui suit :

« e) est nommé par le gouverneur en conseil ou par le ministre sur approbation de celui-ci et ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend la question de l’adoption de l’article 2, tel que modifié.

Il est proposé par l’honorable sénateur Joyal, C.P., de modifier le projet de loi C-2 comme suit :

a) Remplacer les lignes 31 à 33 par ce qui suit :

« 4. (1) Pour l’application de la présente loi, un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d’intérêts réel lorsqu’il exerce »

b) Ajouter après la ligne 38 ce qui suit :

« (2) Pour l’application de la présente loi, un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d’intérêts potentiel lorsque sa capacité d’exercer un pouvoir officiel ou une fonction officielle pourrait être

interests or those of his or her relatives or friends, or could be improperly influenced by another person's private interests.

(3) For the purposes of this Act, a public office holder is in an apparent conflict of interest when there is a reasonable perception, which a reasonably well-informed person could properly have, that the public office holder's ability to exercise an official power, duty or function must have been influenced by his or her private interests or those of his or her relatives or friends, or must have been improperly influenced by another person's private interests."

Debate arose thereon.

At 3:10 p.m., the committee suspended.

At 3:35 p.m., the committee resumed consideration of the motion in amendment of the Honourable Senator Joyal, P.C.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Joyal, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 6,

(a) by replacing lines 3 and 4 with the following:

"prevent the public office holder from being in an actual, apparent or potential conflict of interest.";

(b) by replacing lines 10 and 11 with the following:

"the decision, he or she would be in an actual, apparent or potential conflict of interest."; and

(c) by replacing lines 16 and 17 with the following:

"question that would place him or her in an actual, apparent or potential conflict of interest."

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Joyal, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 6,

(a) by replacing line 5 with the following:

"6. No public office holder shall make a", and

(b) by deleting lines 12 to 17.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

influencée par son intérêt personnel ou celui d'un parent ou ami, ou pourrait être influencé de façon irrégulière par celui de toute autre personne.

(3) Pour l'application de la présente loi, un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d'intérêts apparent lorsqu'il existe une perception raisonnable, qu'une personne raisonnablement avertie pourrait avoir à juste titre, que sa capacité d'exercer un pouvoir officiel ou une fonction officielle doit avoir été influencée par son intérêt personnel ou celui d'un parent ou ami, ou doit avoir été influencée de façon irrégulière par celui de toute autre personne. ».

Un débat s'ensuit.

À 15 h 10, la séance est suspendue.

À 15 h 35, le comité reprend l'examen de la motion de modification de l'honorable sénateur Joyal, C.P.

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2, tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié l'article 2, page 6, comme suit :

a) Remplacer la ligne 4 par ce qui suit :

« d'intérêts réel, potentiel ou apparent. »;

b) Remplacer la ligne 11 par ce qui suit :

« conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent. »;

c) Remplacer les lignes 16 et 17 par ce qui suit :

« question à l'égard de laquelle il pourrait se retrouver dans une situation de conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 6,

a) Remplacer la ligne 5 par ce qui suit :

« 6. Il est interdit à tout titulaire de charge »;

b) Supprimer les lignes 12 à 17.

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.



It was moved by the Honourable Senator Joyal, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 7, by replacing line 9 with the following:

“(b) that is given by a relative or close personal friend; or”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Joyal, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 9, by replacing lines 39 and 40 with the following:

“it would place the public office holder in an actual, apparent or potential conflict of interest.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Joyal, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 12, by replacing line 10 with the following:

“he or she would be in an actual, apparent or potential conflict of interest.”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Joyal, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 13, by replacing line 37 with the following:

“in a 12-month period, the reporting”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Joyal, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 14, by replacing line 16 with the following:

“recused himself or herself to avoid an actual, apparent or potential conflict of”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Joyal, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 14, by replacing line 21 with the following:

“identify the actual, apparent or potential conflict of interest that was avoided.”.

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 7, en substituant à la ligne 9 ce qui suit :

« d'un parent ou d'un ami personnel intime; ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 9, par substitution à la ligne 43, de ce qui suit :

« situation de conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 12, par substitution à la ligne 13, de ce qui suit :

« d'intérêts réel, potentiel ou apparent. ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 13, par substitution à la ligne 37, de ce qui suit :

« du titulaire excède 200 \$ sur une ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 14, par substitution à la ligne 15, de ce qui suit :

« d'intérêts réel, potentiel ou apparent, il lui incombe de faire, dans les ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 14, par substitution à la ligne 19, de ce qui suit :

« rêts réel, potentiel ou apparent évité. ».

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 14, by replacing line 24 with the following:

“is appointed as a public office holder,”.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Joyal, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 15, by replacing line 1 with the following:

“or more, other than one from a relative,”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Joyal, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 18, by replacing line 25 with the following:

“actual, apparent or potential conflict of interest in relation to the reporting”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Joyal, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 22,

(a) by replacing line 1 with the following:

“38. (1) The Commissioner may, on application, exempt”, and

(b) by replacing lines 22 to 27 with the following:

“(3) The decision made by the Commissioner shall be communicated in writing to the person who applied for the exemption.

(4) If the Commissioner has granted an exemption in accordance with this section, the Commissioner shall publish the decision and the reasons in the public registry maintained under section 51.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 14, par substitution à la ligne 20, de ce qui suit :

« (2) Il incombe au titulaire de charge publique de faire, dans les cent vingt ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 15, par substitution à la ligne 2, de ce qui suit :

« provenant d'un parent, il lui ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 18, par substitution à la ligne 24, de ce qui suit :

« conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent par rapport à ses fonctions ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 22,

a) par substitution à la ligne 1, de ce qui suit :

« 38. (1) Le commissaire peut, sur demande, soustraire à » ;

b) par substitution aux lignes 20 à 24, de ce qui suit :

« (3) La décision prise par le commissaire est communiquée par écrit à la personne qui a demandé l'exemption.

(4) Si le commissaire a accordé une exemption en vertu du présent article, il publie sa décision motivée dans le registre visé à l'article 51. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.



It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 24, by replacing, in the English version, line 4 with the following:

“a person under section 39 affects any obligation or”.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Joyal, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 24,

(a) by replacing line 7 with the following:

“43. (1) In addition to carrying out his or her”,

(b) by replacing line 10 with the following:

“(a) provide advice to the Prime”; and

(c) by adding after line 17 the following:

“(2) Subject to subsection (4), advice under paragraph (1)(a) may be provided on a confidential basis.

(3) If, in the course of responding to a request by the Prime Minister for advice under paragraph (1)(a), the Commissioner concludes that a public office holder has contravened this Act, the Commissioner shall provide the Prime Minister with a report setting out the facts in relation to the contravention as well as the Commissioner’s analysis and conclusions.

(4) The Commissioner shall, at the same time that the report is provided under subsection (3) to the Prime Minister, provide a copy of it to the public office holder who is the subject of the report and make the report available to the public.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 25, by replacing lines 4 to 11 with the following:

“(5) While considering whether to bring to the attention of the Commissioner under subsection (4) any information that a member of the Senate or House of Commons has received from the public, the member shall not disclose that information to anyone. If the member brings that information to the attention of the Commissioner, the mem-”.

Il est proposé par l’honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié dans la version anglaise à l’article 2, page 24, par substitution à la ligne 4 de ce qui suit :

« a person under section 39 affects any obligation or ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend la question de l’adoption de l’article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l’honorable sénateur Joyal, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié à l’article 2, page 24,

a) par substitution à la ligne 8, de ce qui suit :

« 43. (1) En plus d’appliquer la présente loi »;

b) Remplacer les lignes 10 à 14 par ce qui suit :

« donne :

a) des avis au premier ministre, notamment, à sa demande, sur l’application de la présente loi à un titulaire de charge publique;

b) des avis, à titre confidentiel, au titulaire de charge publique sur »;

c) Ajouter après la ligne 16 ce qui suit :

« (2) Sous réserve du paragraphe (4), les avis mentionnés à l’alinéa (1)a) peuvent être donnés à titre confidentiel.

(3) Si, après réception d’une demande faite par le premier ministre conformément à l’alinéa (1)a), le commissaire conclut, au cours de son examen de la demande, qu’un titulaire de charge publique a contrevenu à la présente loi, il remet au premier ministre un rapport énonçant les faits relatifs à la contravention, son analyse et ses conclusions.

(4) En même temps qu’il remet le rapport, le commissaire en fournit un double au titulaire de charge publique visé et le rend accessible au public. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l’adoption de l’article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l’honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié à l’article 2, page 25, par substitution, aux lignes 4 à 9, de ce qui suit :

« (5) Le parlementaire qui reçoit des renseignements visés au paragraphe (4) ne peut les communiquer à quiconque pendant qu’il décide s’ils devront être communiqués au commissaire en vertu de ce paragraphe. Si le parlementaire communique les renseignements au commis- ».

After debate, the question being put on the motion, it was negatived, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Baker, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 25, by deleting lines 4 to 21.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Baker, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 25:

(a) by replacing line 22 with the following:

“(7) Subject to subsection (8.1), the Commissioner shall provide the”, and

(b) by replacing lines 26 to 31 with the following:

“request.

(8) Subject to subsection (8.1), the Commissioner shall, at the same time”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 25, by replacing, in the English version, line 32 with the following:

“that the report is provided under subsection (7),”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Baker, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 25 by adding after line 37 the following:

“(8.1) If the Commissioner determines that the request was frivolous or vexatious or was made in bad faith or the examination of the matter was discontinued under subsection (3), the Commissioner shall provide the report only to the member who made the request and the public office holder or former public officer holder who is the subject of the request, and shall not make the report available to the public.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

Après discussion, la question, mise aux voix est rejetée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Baker, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 25, par suppression des lignes 4 à 20.

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Baker, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 25 :

a) par substitution à la ligne 22, de ce qui suit :

« (7) Sous réserve du paragraphe (8.1), le commissaire remet au premier minis- »;

b) par substitution, aux lignes 21 à 25, de ce qui suit :

« la question et ses conclusions.

(8) Sous réserve du paragraphe (8.1), en même temps qu'il remet le rapport, le ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2 dans la version anglaise, page 25, par substitution à la ligne 32 de ce qui suit :

« that the report is provided under subsection (7), ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Baker, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 25, par ajout après la ligne 28, de ce qui suit :

« (8.1) S'il juge la demande futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi, ou s'il a mis fin à l'étude en vertu du paragraphe (3), le commissaire remet le rapport uniquement à l'auteur de la demande et à l'intéressé, et ne le rend pas accessible au public. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.



It was moved by the Honourable Senator Baker, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 26,

(a) by replacing lines 15 and 16 with the following:

“46. Before providing advice under paragraph 43(1)(a) or a report under section 43,”;

(b) by replacing line 22 with the following:

“out in a report under section 43, 44 or 45 that a”;

(c) by replacing line 28 with the following:

“48. (1) For the purposes of paragraph 43(1)(a)”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

At 5:25 p.m., the committee suspended.

At 6:53 p.m., the committee resumed.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Baker, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 27, by replacing line 17 with the following:

“43, 44 or 45; or”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Baker, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 28, by replacing line 16 with the following:

“section 86 of the *Parliament of Canada*”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Baker, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 28, by adding after line 26 the following:

“(c.I) decisions on exemption applications under section 38 and the accompanying reasons;”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 28, by replacing line 35 with the following:

“recusal under subsection 25(1) or section 30,”.

Il est proposé par l'honorable sénateur Baker, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 26,

a) par substitution à la ligne 11, de ce qui suit :

« 46. l'alinéa 43(1)a) ou son rapport au titre des articles, »;

b) par substitution à la ligne 15, de ce qui suit :

« commissaire, dans le rapport prévu aux articles 43 »;

c) par substitution à la ligne 28, de ce qui suit :

« 48. (1) Pour l'application de l'alinéa 43(1)a) et ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

À 17 h 25, la séance est suspendue.

À 18 h 53, la séance reprend.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Baker, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 27, par substitution à la ligne 16, de ce qui suit :

« prévu aux articles 43, 44 ou 45; ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Baker, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 28, par substitution, aux lignes 13 et 14, de ce qui suit :

« missaire peut disposer en vertu de l'article 86 de la *Loi sur le Parlement du Canada*. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Baker, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 28, par l'ajout, de ce qui suit après la ligne 24 :

« (c.I) les décisions motivées concernant toute demande d'exemption présentée en vertu de l'article 38; ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, par substitution à la ligne 35, page 28, de ce qui suit :

« conformément au paragraphe 25(1) ou à l'article 30, celle-ci : ».

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Baker, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 31,

(a) by replacing line 38 with the following:

“later than two years after the day on which the”, and

(b) by replacing line 40 with the following:

“matter of the proceedings and, in any case, not later than five years after the day on which the subject-matter of the proceedings arose.”.

After debate, the Honourable Senator Andreychuk moved that the motion in amendment be amended by replacing the words “five years” with “ten years”.

After debate, the question being put on the sub-amendment, it was negated, on division.

Debate resumed on the motion in amendment of the Honourable Senator Baker, P.C.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 32, by replacing lines 23 to 25 with the following:

“64. (1) Subject to subsection 6(2) and sections 21 and 30, nothing in this Act prohibits a member of the Senate or the House of Commons who is a public office holder or former public office holder from engaging in those”.

After debate, the question being put on the motion, it was negated, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Baker, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 32, by replacing lines 29 and 30 with the following:

“(2) Nothing in this Act abrogates or”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Baker, P.C., that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 32,

(a) by replacing line 35 with the following:

“at any time within but not later than two years”; and

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Baker, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 31,

a) par substitution à la ligne 36, de ce qui suit :

« prescrivent par deux ans à compter de la date »;

b) par substitution à la ligne 38, de ce qui suit :

« éléments constitutifs de la violation et, en tout état de cause, par cinq ans à compter de la date où les éléments constitutifs de la violation ont pris naissance. ».

Après discussion, l'honorable sénateur Andreychuk propose que la motion d'amendement soit modifiée par substitution des mots « cinq ans » avec « dix ans ».

Après discussion, la question mise aux voix relativement au sous-amendement, est rejetée avec dissidence.

Le débat reprend sur la motion d'amendement de l'honorable sénateur Baker, C.P.

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, par substitution aux lignes 22 et 23, page 32, de ce qui suit :

« 64. (1) Sous réserve du paragraphe 6(2) et des articles 21 et 30, la présente loi n'interdit pas les activités qu'exercent les titulaires de charge publique et les ex-titulaires de charge publique qui sont membres du Sénat ou de la Chambre des communes ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est rejetée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Baker, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, par substitution, aux lignes 29 à 30, page 32, de ce qui suit :

« (2) La présente loi n'a pas pour ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Baker, C.P., que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 32,

a) par substitution à la ligne 28, de ce qui suit :

« au titre de la présente loi plus de deux ans après »;



(b) by replacing line 39 with the following:

“five years after the day on which the subject-”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 2, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Ringuette that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 33, by replacing lines 7 and 8 with the following:

“67. (1) Within five years after this section comes into force, a comprehensive review”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 2, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 3 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended in clause 3, on page 35, by replacing, in the French version, line 4 with the following:

**“aux conflits d'intérêts et à l'éthique en conformité avec l'article 44 de”.**

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 3, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 3,

(a) on page 33,

(i) by replacing lines 26 and 27 with the following:

“tion in the office of the Ethics Commissioner”, and

(ii) by deleting line 40; and

(b) on page 34,

(i) by replacing lines 1 and 2 with the following:

“(3) Every reference to the Ethics Commissioner in any”,

(ii) by replacing, in the English version, line 4 with the following:

“other document executed by that person is”,

(iii) by replacing lines 9 and 10 with the following:

“administrative proceeding to which the Ethics Commis-”,

(iv) by replacing line 17 with the following:

“Ethics Commis-”, and

b) par substitution à la ligne 31, de ce qui suit :

« état de cause, plus de cinq ans après la date de la ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 2 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Ringuette que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, par substitution, aux lignes 6 et 7, page 33, de ce qui suit :

« 67. (1) Dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du présent article, un examen appro- ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est entendu que l'article 2 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande ensuite si l'article 3 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2, dans la version française, soit modifié à l'article 3, page 35, par substitution à la ligne 4, de ce qui suit :

**« aux conflits d'intérêts et à l'éthique en conformité avec l'article 44 de ».**

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 3 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 3,

a) page 33,

(i) par substitution à la ligne 25, de ce qui suit :

« du »;

(ii) par substitution, aux lignes 35 et 36, de ce qui suit :

« frais et dépenses du bureau du commissaire à ».

b) page 34,

(i) par substitution aux lignes 4 à 6 de ce qui suit :

« commissaire à l'éthique sous son nom, la mention de celui-ci vaut mention du commissaire »,

(ii) par substitution, à la ligne 4 de la version anglaise, de ce qui suit :

« other document executed by that person is »,

(iii) par substitution, aux lignes 9 à 12, de ce qui suit :

« et à l'éthique prend la suite du commissaire à l'éthique, au même titre et dans les mêmes conditions que celui-ci, comme partie aux »,

(iv) par substitution à la ligne 15 et 16, de ce qui suit :

« présent article et auxquelles le commissaire à »

(v) by replacing lines 21 to 23 with the following:

“possession or control of the Ethics Commissioner relating to the exercise of his or her powers, duties and”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 3, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 3.1 carry.

The Chair asked whether clause 4 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 4, on page 35, by replacing line 34 with the following:

“Commissioner or Senate Ethics Officer”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 4, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 5 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 5, on page 36,

(a) by replacing lines 5 and 6 with the following:

“committee or member of either House, the Senate Ethics Officer or the Conflict of Interest and Ethics Commissioner”; and

(b) by replacing line 8 with the following:

“powers referred to in section 86 of the”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 5, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 6 carry.

The Chair asked whether clause 7 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 7, on page 36,

(a) by replacing line 19 with the following:

“(c) with respect to the Senate and the office of the Senate Ethics Officer, the Speaker of”;

(b) by replacing line 24 with the following:

“er of the House of Commons,”; and

(c) by replacing line 32 with the following:

“Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer and office”.

(v) par substitution à la ligne 22, de ce qui suit :

« com- ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 3 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 3.1 est adopté.

Le président demande si l'article 4 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 4, page 35, par substitution à la ligne 37, de ce qui suit :

« l'éthique ou le conseiller sénatorial en éthique. ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 4 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 5 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 5, page 36,

a) par substitution à la ligne 4, de ce qui suit :

« membre de l'une ou l'autre chambre, le conseiller sénatorial en éthique et le »;

b) par substitution à la ligne 8, de ce qui suit :

« ses attributions visées à l'article 86 de la ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 5 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 6 est adopté.

Le président demande si l'article 7 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 7, page 36,

a) par substitution à la ligne 19, de ce qui suit :

« c) dans le cas du Sénat et du bureau du conseiller sénatorial en éthique, le président du Sénat, »;

b) par substitution, des lignes 21 à 23, de ce qui suit :

« Bureau de régie interne, dans celui du bureau du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, le président de la Chambre des communes et dans celui de la bibliothèque du »;

c) par substitution à la ligne 30, de ce qui suit :

« Parlement, celui du bureau du conseiller sénatorial en éthique et celui du bureau du commissaire ».



The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 7, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 8 carry.

It was agreed that clause 9 carry.

The Chair asked whether clause 10 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 10, on page 37,

(a) by replacing line 14 with the following:

“House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”; and

(b) by replacing line 21 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 10, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 11 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 11, on page 37, by replacing line 27 with the following:

“of Parliament, office of the Senate Ethics Officer and office of the Conflict of”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 11, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 12 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 12, on page 38,

(a) by replacing line 3 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest”;

(b) by replacing, in the English version, line 8 with the following:

“Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the”;

(c) by replacing, in the English version, line 14 with the following:

“ment, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest and”;

(d) by replacing, in the English version, line 17 with the following:

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict”;

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 7 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 8 est adopté.

Il est convenu que l'article 9 est adopté.

Le président demande si l'article 10 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 10, page 37,

a) par substitution à la ligne 19 de ce qui suit :

« communes, de la bibliothèque du Parlement, du bureau du conseiller sénatorial en éthique »;

b) par substitution à la ligne 26 de ce qui suit :

« du Parlement, du bureau du conseiller sénatorial en éthique ou du bureau du commissaire ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 10 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 11 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 11, page 37, par substitution à la ligne 34 de ce qui suit :

« Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du commissaire aux ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 11 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 12 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 12, page 38,

a) par substitution à la ligne 7 de ce qui suit :

« munes, à la bibliothèque du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique ou au »;

b) par substitution, à la ligne 8 de la version anglaise, de ce qui suit :

« Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the »;

c) par substitution, à la ligne 14 de la version anglaise, de ce qui suit :

« ment, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest and »;

d) par substitution, à la ligne 17 de la version anglaise, de ce qui suit :

« Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict »;

(e) by replacing, in the English version, line 22 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest”;

(f) by replacing line 25 with the following:

“House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”;

(g) by replacing, in the English version, line 33 with the following:

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”;

(h) by replacing line 39 with the following:

“House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”; and

(i) by replacing, in the English version, line 44 with the following:

“Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 12, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 13 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 13, on page 39,

(a) by replacing line 7 with the following:

“Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office”;

(b) by replacing, in the English version, line 20 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”;

(c) by replacing, in the English version, line 29 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”; and

(d) by replacing, in the English version, line 41 with the following:

“of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 13, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 14 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 14, on page 40,

e) par substitution, à la ligne 22 de la version anglaise, de ce qui suit :

« Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest »;

f) par substitution à la ligne 19 de ce qui suit :

« à la bibliothèque du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique ou au bureau du »;

g) par substitution, à la ligne 33 de la version anglaise, de ce qui suit :

« Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of »;

h) par substitution à la ligne 39 de ce qui suit :

« House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or »;

i) par substitution, à la ligne 44 de la version anglaise, de ce qui suit :

« Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 12 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 13 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 13, page 39,

a) par substitution à la ligne 7 de ce qui suit :

« communes, à la bibliothèque du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique ou »;

b) par substitution, à la ligne 20 de la version anglaise, de ce qui suit :

« Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of »;

c) par substitution, à la ligne 29 de la version anglaise, de ce qui suit :

« Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of »;

d) par substitution, à la ligne 41 de la version anglaise, de ce qui suit :

« of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 13 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 14 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 14, page 40,



(a) by replacing line 5 with the following:

“of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest”; and

(b) by replacing, in the English version, line 14 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 14, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 15 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 15,

(a) on page 40,

(i) by replacing line 22 with the following:

“of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of”,

(ii) by replacing, in the English version, line 28 with the following:

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict”,

(iii) by replacing, in the English version, line 36 with the following:

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”, and

(iv) by replacing line 41 with the following:

“House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”; and

(b) on page 41,

(i) by replacing line 3 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest”, and

(ii) by replacing, in the English version, line 9 with the following:

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 15, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 16 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 16, on page 41, by replacing line 19 with the following:

a) par substitution à la ligne 5 de ce qui suit :

« bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou le bureau du »;

b) par substitution, à la ligne 14 de la version anglaise, de ce qui suit :

« Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 14 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 15 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 15,

a) page 40,

(i) par substitution à la ligne 13 de ce qui suit :

« nes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou le bureau »,

(ii) par substitution, à la ligne 28 de la version anglaise, de ce qui suit :

« Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict »,

(iii) par substitution, à la ligne 36 de la version anglaise, de ce qui suit :

« Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of »,

(iv) par substitution à la ligne 26 de ce qui suit :

« munes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou le »;

b) page 41,

(i) par substitution à la ligne 2 de ce qui suit :

« communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou le »,

(ii) par substitution, à la ligne 9 de la version anglaise, de ce qui suit :

« Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 15 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 16 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 16, page 41, par substitution à la ligne 19 de ce qui suit :

“mons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 16, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 17 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 17, on page 41, by replacing line 27 with the following:

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 17, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 18 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 18, on page 1, by replacing line 35 with the following:

“House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 18, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 19 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 19, on page 42, by replacing line 6 with the following:

“of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 19, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 20 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 20, on page 42, by replacing line 15 with the following:

“(c.) the office of the Senate Ethics Officer and the office of the Conflict of Interest and”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 20, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 21 shall carry.

« bibliothèque du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique ou au bureau du ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 16 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 17 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 17, page 41, par substitution à la ligne 26 de ce qui suit :

« Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou le bureau du commissaire aux ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 17 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 18 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 18, page 41, par substitution à la ligne 36 de ce qui suit :

« communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 18 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 19 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 19, page 42, par substitution à la ligne 6 de ce qui suit :

« bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou le bureau du ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 19 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 20 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 20, page 42, par substitution à la ligne 18 de ce qui suit :

« (c.) bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 20 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 21 est adopté.



It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 21, on page 43, by replacing line 3 with the following:

“House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 21, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 22 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 22, on page 43,

(a) by replacing line 15 with the following:

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”;

(b) by replacing line 21 with the following:

“Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 22, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 23 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 23, on page 43, by replacing line 36 with the following:

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 23, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 24 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 24, on page 44, by replacing line 3 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer and office of the Conflict of Interest”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 24, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 25 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 25, on page 44, by replacing line 14 with the following:

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 21, page 43, par substitution à la ligne 6 de ce qui suit :

« communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou le ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 21 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 22 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 22, page 43,

a) par substitution à la ligne 15 de ce qui suit :

« bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du »;

b) par substitution à la ligne 21 de ce qui suit :

« Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 22 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 23 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 23, page 43, par substitution à la ligne 37 de ce qui suit :

« bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 23 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 24 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 24, page 44, par substitution à la ligne 2 de ce qui suit :

« des communes, de la bibliothèque du Parlement, du bureau du conseiller sénatorial en éthique ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 24 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 25 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 25, page 44, par substitution à la ligne 12 de ce qui suit :

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 25, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 26 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 26, on page 44, by replacing lines 19 to 21 with the following:

**“26. Subsection 20.5(4) of the *Parliament of Canada Act* is replaced by the following:**

(4) For greater certainty, the administration of the Conflict of Interest Act in respect of public office holders who are ministers of the Crown, ministers of state or parliamentary secretaries is not part of the duties and functions of the Senate Ethics Officer or the committee.”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 26, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 27 carry.

The Chair asked whether clause 28 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 28,

(a) on page 44,

(i) by replacing line 31 with the following:

“recognized party in the House of”, and

(ii) by replacing lines 33 and 34 with the following:

“resolution of that House.”;

(b) on page 45, by replacing line 19 with the following:

“Council on address of the House of”;

(c) on page 46,

(i) by replacing lines 26 and 27 with the following:

“shall be considered by the Speaker of the House of Commons and”,

(ii) by replacing line 34 with the following:

“sioner referred to in sections 86 and 87; and”, and

(iii) by deleting lines 39 to 44;

(d) on page 47,

(i) by deleting lines 1 to 23, and

(ii) by replacing line 24 with the following:

« bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 25 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 26 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 26, page 44, par substitution, aux lignes 19 à 21 de ce qui suit :

**« 26. Le paragraphe 20.5(4) de la *Loi sur le Parlement du Canada* est remplacé par ce qui suit :**

(4) Il est entendu que l'application de la *Loi sur les conflits d'intérêts* aux titulaires de charge publique qui sont ministres, ministres d'État ou secrétaires parlementaires ne fait pas partie des attributions du conseiller sénatorial en éthique ou comité. ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 26 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 27 est adopté.

Le président demande si l'article 28 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 28,

a) page 44,

par substitution aux lignes 29 à 31 de ce qui suit :

« reconnus à la Chambre des communes et approbation par résolution de cette chambre »;

b) page 45, par substitution à la ligne 17 de ce qui suit :

« gouverneur en conseil sur adresse »;

c) page 46,

(i) par substitution aux lignes 26 et 27 de ce qui suit :

« président de la Chambre »,

(ii) par substitution à la ligne 34 de ce qui suit :

« les 86 et 87; »,

(iii) par suppression des lignes 33 à 36;

d) page 47,

(i) par suppression des lignes 1 à 18,

(ii) par substitution à la ligne 24 de ce qui suit :



“86. (1) The Commissioner shall perform the”; and

(e) on page 48,

(i) by adding after line 7 the following:

“86.1 (1) The Commissioner, or any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner, is not a competent or compellable witness in respect of any matter coming to his or her knowledge as a result of exercising any powers or performing any duties or functions of the Commissioner under this Act.

(2) No criminal or civil proceedings lie against the Commissioner, or any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner, for anything done, reported or said in good faith in the exercise or purported exercise of any power, or the performance or purported performance of any duty or function, of the Commissioner under this Act.

(3) The protection provided under subsections (1) and (2) does not limit any powers, privileges, rights and immunities that the Commissioner may otherwise enjoy.”

(ii) by replacing line 8 with the following:

“87. The Commissioner shall, in relation to”,

(iii) by replacing line 12 with the following:

“88. (1) Personal information collected by the”,

(iv) by replacing line 23 with the following:

“89. The Commissioner may authorize any”,

(v) by replacing line 30 with the following:

“90. (1) Within three months after the end of”,

(vi) by deleting lines 32 to 35,

(vii) by replacing lines 36 and 37 with the following:

“(a) a report on his or her activities under section 86 for that year to the Speaker of the”, and

(viii) by replacing lines 40 and 41 with the following:

“(b) a report on his or her activities under section 87 for that year to the Speaker of the”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 28, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 28, on page 46, by replacing line 29 with the following:

“Board, who shall lay it before the”.

« 86. (1) Le commissaire s'acquitte des fonc- »;

e) page 48,

(i) par adjonction, après la ligne 7 de ce qui suit :

« 86.1 (1) Le commissaire et les personnes agissant en son nom ou sous son autorité n'ont pas qualité pour témoigner ni ne peuvent y être contraints en ce qui concerne les questions venues à leur connaissance dans l'exercice des attributions que la présente loi confère au commissaire.

(2) Ils bénéficient de l'immunité en matière civile ou pénale pour les actes, les rapports ou comptes rendus et les paroles qui leur sont attribuables de bonne foi dans l'exercice effectif ou censé tel des attributions que la présente loi confère au commissaire.

(3) Cette protection n'a pas pour effet de restreindre de quelque façon les pouvoirs, droits, privilèges et immunités dont le commissaire peut disposer. »,

(ii) par substitution à la ligne 8 de ce qui suit :

« 87. Le commissaire s'acquitte des fonctions »,

(iii) par substitution à la ligne 12 de ce qui suit :

« 88. (1) À défaut du consentement de l'inté- »,

(iv) par substitution à la ligne 23 de ce qui suit :

« 89. Le commissaire peut, dans les limites »,

(v) par substitution à la ligne 30 de ce qui suit :

« 90. (1) Dans les trois mois suivant la fin de »,

(vi) par suppression des lignes 30 à 32,

(vii) par substitution aux lignes 33 et 34 de ce qui suit :

« a) un rapport sur ses activités au titre de l'article 86 pour l'exercice au président de la »,

(viii) par substitution aux lignes 37 et 38 de ce qui suit :

« b) un rapport sur ses activités au titre de l'article 87 pour l'exercice au président de ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 28, tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 28, page 46, par substitution aux lignes 21 et 22 de ce qui suit :

« Conseil du Trésor, qui dépose devant la Chambre des communes avec les prévi- ».

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 28, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 29 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 29, on page 49, by replacing line 12 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer and office of the Conflict of”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 29, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 30 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 30, on page 49, by replacing line 17 with the following:

“of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 30, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 31 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 31,

(a) on page 49, by replacing lines 20 to 22 with the following:

“of the Act is amended by replacing paragraph (e) with the”; and

(b) on page 50, by replacing line 1 with the following:

“(e) the office of the Conflict of Interest and”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 31, as amended, carry, on division.

At 7:07 p.m., the committee suspended.

At 7:25 p.m., the committee resumed.

The Chair asked whether clause 32 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 32, on page 50, by replacing lines 4 to 6 with the following:

“32. Paragraph 85(c.2) of the Act is replaced by the following:

(c.2) the office of the Conflict of Interest and”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 28 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 29 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 29, page 49, par substitution à la ligne 12 de ce qui suit :

« du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique et au bureau du commissaire ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 29 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 30 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 30, page 49, par substitution à la ligne 20 de ce qui suit :

« à la Bibliothèque du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique, au bureau du ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 30 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 31 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 31,

a) page 49, par substitution aux lignes 37 à 39 de ce qui suit :

« 31. L'alinéa e) de la définition de « employeur », à l'article 3 de la même loi, est remplacé par ce qui suit : »;

b) page 50, par substitution à la ligne 1 de ce qui suit :

« (e) le bureau du commissaire aux conflits ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 31 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

À 19 h 7, la séance est suspendue.

À 19 h 25, la séance reprend.

Le président demande si l'article 32 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 32, page 50, par substitution aux lignes 4 à 6 de ce qui suit :

«32. L'alinéa c.2) de la définition de « employeur », à l'article 85 de la même loi, est remplacé par ce qui suit :

c.2) le bureau du commissaire aux conflits ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.



It was agreed that clause 32, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 33 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 33, on page 50, by replacing line 20 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer and office of the Conflict of Interest”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 33, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 34 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 34,

(a) on page 50, by replacing line 31 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer and office of the Conflict of Interest”; and

(b) on page 51, by replacing line 1 with the following:

“ment, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest and”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 34, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 35 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 35, on page 51, by replacing, in the English version, line 20 with the following:

“a person under section 39 affects any obligation or”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 35, as amended, carry.

It was agreed that clause 36 carry.

The Chair asked whether clause 37 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 37,

(a) on page 51, by replacing lines 36 and 37 with the following:

“into force and the day on which section 24 of the *Public Servants Disclosure*”;

(b) on page 51, by replacing line 41 with the following:

“adding the following after section 67.”; and

(c) on page 52, by replacing lines 1 and 2 with the following:

“68. If a matter is referred to the Commissioner under subsection 24(2.1) of the *Public*”.

The question being put on the motion, it was adopted.

Il est convenu que l'article 32 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 33 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 33, page 50, par substitution à la ligne 21 de ce qui suit :

« communes, de la bibliothèque du Parlement, du bureau du conseiller sénatorial en éthique, du ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 33 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 34 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 34,

a) page 50, par substitution à la ligne 36 de ce qui suit :

« Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du commissaire aux »;

b) page 51, par substitution à la ligne 2 de ce qui suit :

« communes, de la bibliothèque du Parlement, du bureau du conseiller sénatorial en éthique ou ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 34 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 35 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié dans la version anglaise, à l'article 35, par substitution à la ligne 20, page 51 de ce qui suit :

« a person under section 39 affects any obligation or ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 35 est adopté tel que modifié,

Il est convenu que l'article 36 est adopté.

Le président demande si l'article 37 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 37,

a) page 51, par substitution aux lignes 37 et 38 de ce qui suit :

« ou à celle, si elle est postérieure, de l'article 24 de la *Loi sur la protection des* »;

b) page 51, par substitution à la ligne 41 de ce qui suit :

« modifiée par adjonction, après l'article 67, de : »;

c) page 52, par substitution aux lignes 1 et 2 de ce qui suit :

«68. Si le commissaire est saisi d'une question en vertu du paragraphe 24(2.1) de la *Loi sur la* ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

It was agreed that clause 37, as amended, carry.

The Chair asked whether clause 38 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended in clause 38, on page 52,

(a) by replacing line 25 with the following:

“committee or member of either House, the Senate Ethics Officer or the”; and

(b) by replacing lines 28 and 29 with the following:

“powers referred to in sections 41.1 to 41.5 and 86 of the *Parliament of Canada Act*.”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 38, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 39 carry.

The Chair asked whether clause 40 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 40, on page 56, by replacing, in the French version, line 13 with the following:

“a) dont il sait ou devrait normalement savoir qu’elle contient des rensei-”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 40, as amended, carry.

It was agreed that clause 41 carry.

It was agreed that clause 42 carry.

It was agreed that clause 43 carry.

The Chair asked whether clause 44 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Nolin that Bill C-2 be amended, in clause 44, on page 57, by adding after line 36 the following:

“(4) The payment by an individual of a fee to participate in a registered party’s convention is not a contribution if the cost of holding the convention is greater than or equal to the sum of the fees paid by all of the individuals for that purpose. However, if the cost of holding the convention is less than the sum of the fees paid, the amount of the difference after it is divided by the number of individuals who paid the fee is considered to be a contribution by each of those individuals.”

After debate, the question being put on the motion, it was negatived.

The committee resumed consideration of the question that clause 44 carry.

It was moved by the Honourable Senator Zimmer that Bill C-2 be amended, in clause 44, on page 58, by adding after line 5 the following:

Il est convenu que l’article 37 est adopté tel que modifié.

Le président demande si l’article 38 est adopté.

Il est proposé par l’honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié à l’article 38, page 52,

a) par substitution à la ligne 22 de ce qui suit :

« c membre de l’une ou l’autre chambre, le conseiller sénatorial en éthique et le »;

b) par substitution aux lignes 25 et 26 de ce qui suit :

« ses attributions visées aux articles 41.1 à 41.5 et 86 de la *Loi sur le Parlement du Canada*. ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l’article 38 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l’article 39 est adopté.

Le président demande si l’article 40 est adopté.

Il est proposé par l’honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié dans sa version française à l’article 40, page 56, par substitution de la ligne 13 par ce qui suit :

« a) dont il sait ou devrait normalement savoir qu’elle contient des rensei- ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l’article 40 est adopté tel que modifié.

Il est convenu que l’article 41 est adopté.

Il est convenu que l’article 42 est adopté.

Il est convenu que l’article 43 est adopté.

Le président demande si l’article 44 est adopté.

Il est proposé par l’honorable sénateur Nolin que le projet de loi C-2 soit modifié, à l’article 44, page 58, par adjonction après la ligne 5 de ce qui suit :

« (4) Ne constitue pas une contribution le droit payé par un particulier pour participer au congrès d’un parti enregistré si les coûts se rapportant à la tenue du congrès sont supérieurs ou égaux à la somme des droits payés par l’ensemble des particuliers à cette fin. Cependant, si les coûts sont inférieurs, l’excédent, divisé par le nombre des particuliers ayant payé les droits, est considéré comme une contribution apportée par chacun de ces particuliers. »

Après discussion, la question, mise aux voix, est rejetée.

Le comité reprend la question que l’article 44 est adopté.

Il est proposé par l’honorable sénateur Zimmer que le projet de loi C-2 soit modifié, à l’article 44, page 58, par adjonction après la ligne 5 :



“(4) Section 404.2 of the Act is amended by adding the following after subsection (6):

(7) For greater certainty, the payment by or on behalf of an individual of fees to attend an annual, biennial or leadership convention of a particular registered party is a contribution to that party.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 44, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 45 carry.

The Chair asked whether clause 46 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Zimmer that Bill C-2 be amended, in clause 46,

(a) on page 58,

(i) by replacing line 30 with the following:

“(a) \$2,000 in total in any calendar year to a”,

(ii) by replacing line 32 with the following:

“(a.1) \$2,000 in total in any calendar year to”,

(iii) by replacing line 36 with the following:

“(b) \$2,000 in total to a candidate for a”, and

(iv) by replacing line 39 with the following:

“(c) \$2,000 in total to the leadership contest-”; and

(b) on page 59,

(i) by replacing line 15 with the following:

“(a) contributions that do not exceed \$2,000”,

(ii) by replacing line 20 with the following:

“(b) contributions that do not exceed \$2,000”, and

(iii) by replacing line 25 with the following:

“(c) contributions that do not exceed \$2,000”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 46, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Zimmer that Bill C-2 be amended, in clause 46,

(a) on page 58, by adding after line 40 the following:

“(1.1) In respect of any calendar year in which two or more general elections are held, the limits under paragraphs (1)(a) and (a.1) are the amounts set out in those paragraphs multiplied by the number of general elections held in that calendar year.”; and

« (4) L'article 404.2 de la même loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (6) de ce qui suit :

(7) Il est entendu que le paiement par un particulier ou pour son compte de frais de participation à un congrès — annuel, biennal ou à l'investiture — d'un parti enregistré donné constitue une contribution à ce parti. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 44 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 45 est adopté.

Le président demande si l'article 46 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Zimmer que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 46,

a) page 58,

(i) par substitution à la ligne 33 de ce qui suit :

« a) 2 000 \$, au total, à un parti enregistré »,

(ii) par substitution à la ligne 35 de ce qui suit :

« a.1) 2 000 \$, au total, à l'ensemble des »,

(iii) par substitution à la ligne 39 de ce qui suit :

« b) 2 000 \$, au total, au candidat qui n'est pas »,

(iv) par substitution à la ligne 42 de ce qui suit :

« c) 2 000 \$, au total, à l'ensemble des candi- »;

b) page 59,

(i) par substitution à la ligne 16 de ce qui suit :

« a) les contributions de 2 000 \$, au total »,

(ii) par substitution à la ligne 22 de ce qui suit :

« b) les contributions de 2 000 \$, au total »,

(iii) par substitution à la ligne 26 de ce qui suit :

« c) les contributions de 2 000 \$, au total ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 46 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Zimmer que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 46,

a) page 58, par adjonction après la ligne 44 de ce qui suit :

« (1.1) Pour toute année civile au cours de laquelle sont tenues deux ou plusieurs élections générales, les plafonds visés aux alinéas (1)a) et a.1) correspondent aux montants respectifs qui y sont prévus, multipliés par le nombre d'élections générales tenues au cours de cette année. »;

(b) on page 59, by adding after line 28 the following:

**“(4) Section 405 of the Act is amended by adding the following after subsection (4):**

(4.1) In respect of any calendar year in which a nomination contestant or candidate of a registered party campaigns as a nomination contestant or candidate in two or more general elections, the contribution amount referred to in paragraph (4)(a) is the amount set out in that paragraph multiplied by the number of general elections in which the nomination contestant or candidate campaigned in that calendar year.”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 46, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 47 carry.

It was agreed that clause 48 carry.

It was agreed that clause 49 carry.

It was agreed that clause 50 carry.

It was agreed that clause 51 carry.

It was agreed that clause 52 carry.

It was agreed that clause 53 carry.

It was agreed that clause 54 carry.

It was agreed that clause 55 carry.

The Chair asked whether clause 56 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 56,

(a) on page 63, by replacing line 20 with the following:

“required period) or paragraph 92.6(b) (pro-”;

(b) on page 64, by replacing line 5 with the following:

“92.6(a) (providing statement containing”;

(c) on page 64, by replacing line 7 with the following:

“ingly contravenes paragraph 92.6(b) (pro-”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 56, as amended, carry.

It was agreed that clause 57 carry.

It was agreed that clause 58 carry.

The Chair asked whether clause 59 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Zimmer that Bill C-2 be amended, in clause 59, on page 64,

(a) by replacing line 31 with the following:

“later than two years after the day on which the”; and

(b) by replacing line 34 with the following:

b) page 59, par adjonction après la ligne 28 de ce qui suit :

**« (4) L'article 405 de la même loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (4) de ce qui suit :**

(4.1) Pour toute année civile au cours de laquelle un candidat à l'investiture ou un candidat d'un parti enregistré fait campagne à ce titre pour deux ou plusieurs élections générales, le plafond des contributions visé à l'alinéa (4)a) correspond au montant qui y est prévu, multiplié par le nombre d'élections générales pour lesquelles il a fait campagne à titre de candidat à l'investiture ou comme candidat au cours de cette année. ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 46 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 47 est adopté.

Il est convenu que l'article 48 est adopté.

Il est convenu que l'article 49 est adopté.

Il est convenu que l'article 50 est adopté.

Il est convenu que l'article 51 est adopté.

Il est convenu que l'article 52 est adopté.

Il est convenu que l'article 53 est adopté.

Il est convenu que l'article 54 est adopté.

Il est convenu que l'article 55 est adopté.

Le président demande si l'article 56 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 56,

a) page 63, par substitution à la ligne 20 de ce qui suit :

« dans le délai prévu) ou à l'alinéa 92.6b) »;

b) page 64, par substitution à la ligne 5 de ce qui suit :

« 92.6a) (déclaration contenant des rensei- »;

c) page 64, par substitution à la ligne 7 de ce qui suit :

« sciemment à l'alinéa 92.6b) (déclaration ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 56 est adopté tel que modifié.

Il est convenu que l'article 57 est adopté.

Il est convenu que l'article 58 est adopté.

Le président demande si l'article 59 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Zimmer que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 59, page 64,

a) par substitution à la ligne 31 de ce qui suit :

« la présente loi ne peut être engagée plus de deux »;

b) par substitution à la ligne 34 de ce qui suit :



“than five years after the day on which the offence”.

After debate, Mr. Chénier was invited to the table and answered questions. For the remainder of the meeting, he answered questions from time to time.

The Honourable Senator Zimmer requested leave to amend his motion in amendment by replacing the words “five years” with the words “seven years”.

Leave was granted to amend the motion in amendment of the Honourable Senator Zimmer.

The committee resumed consideration of the motion in amendment, as amended.

The question being put on the motion, as amended, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 59, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 60 carry.

It was agreed that clause 61 carry.

It was agreed that clause 62 carry.

It was agreed that clause 63 carry.

It was agreed that clause 64 carry.

At 8:25 p.m., the committee suspended.

At 8:35 p.m., the committee resumed.

It was agreed that clause 65 carry.

It was agreed that clause 66 carry.

The Chair asked whether clause 67 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 67,

(a) on page 66, by replacing line 13 with the following:

““designated public office holder” means”; and

(b) on page 66, by replacing lines 18 and 19 with the following:

“(b) any other public office holder who, in a department within the meaning of paragraph (a), (a.1) or (d) of the definition “department” in section 2 of the *Financial Admin-*”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 67, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 67, on page 67, by replacing line 2 with the following:

“to (4), as if the person were a designated public”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 67, as amended, carry.

It was agreed that clause 68 carry.

« « en tout état de cause, plus de cinq ans après la » ».

Après discussion, Mr. Chénier est invité à la table et répond aux questions. Pendant le reste de la réunion, il répond de temps à autre à des questions.

L'honorable sénateur Zimmer demande l'autorisation de modifier sa motion d'amendement par substitution des mots « cinq ans » aux mots « sept ans ».

L'autorisation est accordée de modifier la motion d'amendement de l'honorable sénateur Zimmer.

Le comité reprend l'examen de la motion d'amendement, telle que modifiée.

La question, mise aux voix est adoptée telle que modifiée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 59 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 60 est adopté.

Il est convenu que l'article 61 est adopté.

Il est convenu que l'article 62 est adopté.

Il est convenu que l'article 63 est adopté.

Il est convenu que l'article 64 est adopté.

À 20 h 25, la séance est suspendue.

À 20 h 35, la séance reprend.

Il est convenu que l'article 65 est adopté.

Il est convenu que l'article 66 est adopté.

Le président demande si l'article 67 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 67,

a) page 66, par substitution à la ligne 13 de ce qui suit :

« « titulaire d'une charge publique désignée » »;

b) page 66, par substitution aux lignes 18 et 19 de ce qui suit :

« b) tout autre titulaire d'une charge publique qui occupe, au sein d'un ministère au sens des alinéas a), a.1) ou d) de la définition de ce terme à l'article 2 de la *Loi sur la* ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 67 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 67, page 67, par substitution à la ligne 3 de ce qui suit :

« désignée pendant cette période. ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 67 est adopté tel que modifié.

Il est convenu que l'article 68 est adopté.

The Chair asked whether clause 69 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 69, on page 69, by replacing line 19 with the following:

“(g) the fact that the undertaking does not provide for any”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 69, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 69, on page 69, by replacing lines 30 to 32 with the following:

“the individual as a designated public office holder and the date on which the individual last ceased to hold such a designated public office;”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 69, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 69, on page 70, by replacing lines 4 to 6 with the following:

“month involving a designated public office holder and relating to the undertaking,

(i) the name of the designated public office”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 69, as amended, carry.

The Chair asked whether clause 70 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 70, on page 72, by replacing lines 38 and 39 with the following:

“month involving a designated public office holder,

(i) the name of the designated public office”.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 70, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 70, on page 72, by replacing lines 7 to 9 with the following:

“qualified the employee as a designated public office holder and the date on which the employee last ceased to hold such a designated”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 70, as amended, carry.

It was agreed that clause 71 carry.

Le président demande si l'article 69 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié dans sa version anglaise à l'article 69, page 69, par substitution à la ligne 19 de ce qui suit :

« (g) the fact that the undertaking does not provide for any ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend la question que l'article 69 est adopté tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 69, page 69, par substitution à la ligne 27 de ce qui suit :

« charge publique désignée et la date de ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 69 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 69, page 70, par substitution à la ligne 4 de ce qui suit :

« publique désignée au cours du mois, le ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 69 est adopté tel que modifié.

Le président demande si l'article 70 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 70, page 72, par substitution à la ligne 39 de ce qui suit :

« publique désignée au cours du mois, le ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 70 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 70, page 72, par substitution à la ligne 6 de ce qui suit :

« charge publique désignée et la date de ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 70 est adopté tel que modifié.

Il est convenu que l'article 71 est adopté.



It was agreed that clause 72 carry.

The Chair asked whether clause 73 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 73, on page 74, by replacing line 22 with the following:

“present or former designated public office holder”.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 73, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 73, on page 74, by replacing line 30 with the following:

“(2) The Commissioner shall, in a report under”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 73, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 73, on page 74, by replacing, in the English version, line 32 with the following:

“present or former designated public office holder to”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 73, as amended, carry.

It was agreed that clause 74 carry.

The Chair asked whether clause 75 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 75,

(a) on page 75, by replacing line 13 with the following:

“individual ceases to be a designated public office”; and

(b) on page 75, by replacing line 42 with the following:

“(a) was a designated public office holder for a”.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 75, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 75, on page 75, by replacing line 21 with the following:

“that organization if carrying on those activities would constitute a significant part of the individual’s work on its behalf; and”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 75, as amended, carry.

Il est convenu que l'article 72 est adopté.

Le président demande si l'article 73 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 73, page 74, par substitution à la ligne 23 de ce qui suit :

« publique désignée l'information tirée des ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 73 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 73, page 74, par substitution à la ligne 31 de ce qui suit :

« (2) Le commissaire fait rapport au titre ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 73 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié dans la version anglaise, à l'article 73, page 74, par substitution à la ligne 32 de ce qui suit :

« present or former designated public office holder to ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 73 est adopté tel que modifié.

Il est convenu que l'article 74 est adopté.

Le président demande si l'article 75 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 75,

a) page 75, par substitution à la ligne 12 de ce qui suit :

« d'une charge publique désignée, pour la »;

b) page 75, par substitution aux lignes 37 et 38 de ce qui suit :

« a) l'ancien titulaire d'une charge publique désignée a occupé sa charge pendant une ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 75 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 75, page 75, par substitution à la ligne 19 de ce qui suit :

« pour l'organisation qui l'emploie et que ces activités constitueraient une part importante de l'ensemble des activités qu'il exerce pour cet employeur; ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 75 tel que modifié.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 75,

(a) on page 75, by replacing, in the English version, line 29 with the following:

“of any designated public office that was held only”; and

(b) on page 76, by replacing, in the English version, line 1 with the following:

“(b) was a designated public office holder on an”.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 75, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 75, on page 76, by adding after line 8 the following:

“**10.111** No individual who has a contract for services with a department or other governmental organization, and no individual who is employed by an organization or corporation that has a contract for services with a department or other governmental organization, shall carry on, in relation to a public office holder who is employed by or serves in that department or governmental organization, for a period of five years after the day on which the contract end,

(a) any of the activities referred to in paragraph 5(1)(a) or (b) in the circumstances referred to in subsection 5(1); or

(b) any of the activities referred to in paragraph 7(1)(a) on behalf of an organization or corporation, if carrying on those activities would constitute a significant part of the individual's work on its behalf.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 75, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 75, on page 76, by replacing line 10 with the following:

“Act as if they were a designated public office holder”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 75, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 76 carry.

It was agreed that clause 77 carry.

It was agreed that clause 78 carry.

The Chair asked whether clause 79 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 79, on page 80, by replacing lines 16 to 22 with the following:

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 75,

a) page 75, à la ligne 29 de la version anglaise, par substitution de ce qui suit :

« of any designated public office that was held only »;

b) page 76, à la ligne 1 de la version anglaise, par substitution de ce qui suit :

« b) was a designated public office holder on an ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 75 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 75, page 76, par adjonction après la ligne 9 de ce qui suit :

« **10.111** Il est interdit à tout individu ayant un contrat de services avec un ministère ou une autre organisation gouvernementale, ou qui est à l'emploi d'une organisation ou d'une personne morale ayant un tel contrat, d'exercer relativement à un titulaire de charge publique qui est à l'emploi ou au service de ce ministère ou de cette organisation gouvernementale, pour une période de cinq ans après la date à laquelle le contrat prend fin :

a) les activités visées aux alinéas 5(1)a) ou b) dans les circonstances prévues au paragraphe 5(1);

b) les activités visées à l'alinéa 7(1)a), s'il agit pour l'organisation ou la personne morale qui l'emploie et que ces activités constitueraient une part importante de l'ensemble des activités qu'il exerce pour cet employeur. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 75 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 75, page 76, par substitution à la ligne 11 de ce qui suit :

« au titulaire d'une charge publique désignée ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 75 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 76 est adopté.

Il est convenu que l'article 77 est adopté.

Il est convenu que l'article 78 est adopté.

Le président demande si l'article 79 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 79, page 80, par substitution aux lignes 12 à 20 de ce qui suit :



“any position occupied by a public office holder as a position occupied by a designated public office holder for the purposes of paragraph (c) of the definition “designated public office holder” in subsection 2(1) if, in the opinion of the Governor in Council, doing so is necessary for the purposes of this Act;”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 79, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, after clause 79, on page 80, by adding after line 22 the following:

**“79.1 The Act is amended by adding the following after section 13:**

#### PROHIBITION

**13.1** No individual shall obstruct the Commissioner or any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner in the performance of the Commissioner’s duties and functions under this Act.”.

After debate, the question being put on the motion that new clause 79.1 carry, it was adopted, on division.

The Chair asked whether clause 80 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, on page 81,

(a) by replacing line 7 with the following:

“than two years after the day on which the”; and

(b) by replacing line 10 with the following:

“later than five years after the day on which the”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 80, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 80, on page 81,

(a) by replacing line 12 with the following:

**“14.01 (1) If a person is convicted of an offence”; and**

(b) by adding after line 22 the following:

**“(2) Any person who fails to comply with a prohibition of the Commissioner under subsection (1) is guilty of an offence and liable on summary conviction to a fine not exceeding \$50,000.”.**

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 80, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 81 carry.

It was agreed that clause 82 carry.

« c.1) pour l’application de l’alinéa c) de la définition de « titulaire d’une charge publique désignée » au paragraphe 2(1), désigner tout poste de titulaire d’une charge publique, individuellement ou au titre de son appartenance à une catégorie, comme poste de titulaire d’une charge publique désignée, s’il l’estime nécessaire pour l’application de la présente loi; ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l’article 79 est adopté tel que modifié.

Il est proposé par l’honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié, après l’article 79, page 80, par adjonction après la ligne 22 de ce qui suit :

**« 79.1 La même loi est modifiée par adjonction, après l’article 13 de ce qui suit :**

#### INTERDICTION

**13.1** Il est interdit d’entraver l’action du commissaire ou des personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité dans l’exercice des attributions qui lui sont conférées en vertu de la présente loi. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, de l’adoption du nouvel article 79.1, est adoptée avec dissidence.

Le président demande si l’article 80 est adopté.

Il est proposé par l’honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié, page 81,

a) par substitution à la ligne 6 de ce qui suit :

« présent article plus de deux ans après la date où »;

b) par substitution à la ligne 9 de ce qui suit :

« cause, plus de cinq ans après la date de la ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l’adoption de l’article 80 tel que modifié.

Il est proposé par l’honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié, à l’article 80, page 81,

a) par substitution à la ligne 11 de ce qui suit :

**« 14.01 (1) En cas de déclaration de culpabilité »;**

b) par adjonction, après la ligne 22 de ce qui suit :

**« (2) Quiconque omet de se conformer à l’interdiction visée au paragraphe (1) est coupable d’une infraction et passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d’une amende maximale de 50 000 \$ . ».**

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l’article 80 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l’article 81 est adopté.

Il est convenu que l’article 82 est adopté.

It was agreed that clause 83 carry.

It was agreed that clause 84 carry.

It was agreed that clause 85 carry.

It was agreed that clause 86 carry.

It was agreed that clause 87 carry.

The Chair asked whether clause 88 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 88, on page 83, by replacing line 35 with the following:

**“designated public office holder with the rank of”.**

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 88, as amended, carry.

It was agreed that clause 88.1 carry.

It was agreed that clause 88.11 carry.

It was agreed that clause 88.2 carry.

The Chair asked whether clause 89 shall carry.

After debate, it was agreed that clause 89 be negated, on division.

It was agreed that clause 90 carry.

It was agreed that clause 91 carry.

It was agreed that clause 92 carry.

It was agreed that clause 93 carry.

It was agreed that clause 94 carry.

It was agreed that clause 95 carry.

It was agreed that clause 96 carry.

It was agreed that clause 97 carry.

It was agreed that clause 98 carry.

The Chair asked whether clause 99 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 99, on page 88, by replacing, in the English version, line 25 with the following:

**“41.3 (1) If a trust disclosed by a member of the House of Commons”.**

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 99, as amended, carry.

It was agreed that clause 100 carry.

The Chair asked whether clause 101 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended, in clause 101, on page 91, by replacing line 16 with the following:

**“House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”.**

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

Il est convenu que l'article 83 est adopté.

Il est convenu que l'article 84 est adopté.

Il est convenu que l'article 85 est adopté.

Il est convenu que l'article 86 est adopté.

Il est convenu que l'article 87 est adopté.

Le président demande si l'article 88 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 88, page 83, par substitution à la ligne 32 de ce qui suit :

**« publique désignée qui est un sous ».**

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 88 est adopté tel que modifié.

Il est convenu que l'article 88.1 est adopté.

Il est convenu que l'article 88.11 est adopté.

Il est convenu que l'article 88.2 est adopté.

Le président demande si l'article 89 est adopté.

Après discussion, Il est convenu que l'article 89 est rejeté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 90 est adopté.

Il est convenu que l'article 91 est adopté.

Il est convenu que l'article 92 est adopté.

Il est convenu que l'article 93 est adopté.

Il est convenu que l'article 94 est adopté.

Il est convenu que l'article 95 est adopté.

Il est convenu que l'article 96 est adopté.

Il est convenu que l'article 97 est adopté.

Il est convenu que l'article 98 est adopté.

Le président demande si l'article 99 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié dans la version anglaise, à l'article 99, page 88, par substitution à la ligne 25 de ce qui suit :

**« 41.3 (1) If a trust disclosed by a member of the House of Commons ».**

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 99 est adopté tel que modifié.

Il est convenu que l'article 100 est adopté.

Le président demande si l'article 101 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 101, page 91, par substitution à la ligne 16 de ce qui suit :

**« Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique ou au bureau du commissaire aux ».**

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.



It was agreed that clause 101, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 102 carry.

It was agreed that clause 103 carry.

It was agreed that clause 104 carry.

It was agreed that clause 105 carry.

The Chair asked whether clause 106 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Nolin that Bill C-2 be amended, in clause 106, on page 92, by replacing lines 39 and 40 with the following:

“(c) special adviser to a minister.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 106, as amended, carry.

The Chair asked whether clause 107 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Day that Bill C-2 be amended, in clause 107, on page 93,

(a) by replacing line 7 with the following:

“107. (1) A person referred to in subsection”; and

(b) by adding after line 16 the following:

“(2) A person who, on the coming into force of this section, is employed in the circumstances described in subsection 41(2) or (3) of the Public Service Employment Act, as it read immediately before the coming into force of subsection 103(1) of this Act, and who would have had priority for appointment in accordance with subsection 41(2) or (3) if the person had ceased to be so employed immediately before the coming into force of subsection 103(1), shall be given priority for appointment in accordance with subsection 41(2) or (3), as the case may be, when they cease to be so employed.

(3) For the purposes of subsections (1) and (2), priority for appointment under subsection 41(2) or (3) of the Public Service Employment Act, as it read immediately before the coming into force of subsection 103(1) of this Act, shall be determined as if sections 100 and 102 to 105 of this Act had not been enacted.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 107, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 108 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Ringuette that Bill C-2 be amended, in clause 108, on page 93, by replacing, in the English version, line 37 with the following:

“of that province to those provisions.”.

Il est convenu que l'article 101 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 102 est adopté.

Il est convenu que l'article 103 est adopté.

Il est convenu que l'article 104 est adopté.

Il est convenu que l'article 105 est adopté.

Le président demande si l'article 106 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Nolin que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 106, page 92, par substitution aux lignes 40 et 41 de ce qui suit :

« c) conseiller spécial d'un ministre. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 106 est adopté tel que modifié.

Le président demande si l'article 107 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Day que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 107, page 93,

a) par substitution à la ligne 9 de ce qui suit :

« 107. (1) Les personnes visées aux paragra- »;

b) par adjonction, après la ligne 18 de ce qui suit :

« (2) Quiconque est, à l'entrée en vigueur du présent article, employé dans les circonstances visées aux paragraphes 41(2) ou (3) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, dans leur version antérieure à l'entrée en vigueur du paragraphe 103(1) de la présente loi, et aurait eu droit à la priorité de nomination prévue aux paragraphes 41(2) ou (3) s'il avait cessé d'être ainsi employé immédiatement avant l'entrée en vigueur du paragraphe 103(1), a droit à cette priorité de nomination au moment de sa cessation d'emploi.

(3) Pour l'application des paragraphes (1) et (2), la priorité de nomination prévue aux paragraphes 41(2) ou (3) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, dans leur version antérieure à l'entrée en vigueur du paragraphe 103(1) de la présente loi, est déterminée comme si les articles 100 et 102 à 105 de la présente loi n'avaient pas été édictés. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 107 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 108 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Ringuette que le projet de loi C-2 soit modifié dans la version anglaise à l'article 108, page 93, par substitution à la ligne 37 de ce qui suit :

« of that province to those provisions. ».

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 108, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Zimmer that Bill C-2 be amended, in clause 108, on page 94, by replacing lines 1 to 4 with the following:

**“(4) Sections 41 to 43, subsections 44(3) and (4) and sections 45 to 55, 57 and 60 to 64 come into force on January 1 of the year following the year in which this Act receives royal assent.**

**(4.1) Sections 63 and 64 do not apply in respect of monetary contributions made before the day on which those sections come into force.”.**

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 108, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 109 carry.

The Chair asked whether clause 110 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 110, on page 95, by replacing lines 5 and 6 with the following:

“commission under the Great Seal, appoint an Auditor General of Canada”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 110, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 111 carry.

It was agreed that clause 112 carry.

It was agreed that clause 113 carry.

It was agreed that clause 114 carry.

It was agreed that clause 115 carry.

The Chair asked whether clause 116 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 116,

(a) on page 98, by replacing line 3 with the following:

“that committee into the”; and

(b) by replacing lines 26 to 32 on page 98 with the following:

“those estimates; and

(d) when requested to do so by a member of”.

The question being put on the motion, it was adopted.

With leave, the committee suspended consideration of clause 116, as amended.

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend la question que l'article 108 est adopté tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Zimmer que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 108, page 94, par substitution aux lignes 1 à 4 de ce qui suit :

**« (4) Les articles 41 à 43, les paragraphes 44(3) et (4) et les articles 45 à 55, 57 et 60 à 64 entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant celle de la sanction de la présente loi.**

**(4.1) Les articles 63 et 64 ne s'appliquent pas à l'égard des contributions monétaires faites avant la date de leur entrée en vigueur. ».**

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 108 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 109 est adopté.

Le président demande si l'article 110 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 110, page 95, par substitution à la ligne 5 de ce qui suit :

« vérificateur ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 110 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 111 est adopté.

Il est convenu que l'article 112 est adopté.

Il est convenu que l'article 113 est adopté.

Il est convenu que l'article 114 est adopté.

Il est convenu que l'article 115 est adopté.

Le président demande si l'article 116 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 116,

a) page 98, par substitution à la ligne 3 de ce qui suit :

« en ce qui touche les »;

b) par substitution aux lignes 21 à 27, page 98 de ce qui suit :

« d) à la demande de tout comité parlementaire ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Sur autorisation, le comité suspend l'examen de l'article 116 tel que modifié.



The committee considered its business.

It was agreed that the committee resume at 12:00 p.m. on Wednesday, October 25, 2006.

At 10:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, October 25, 2006  
(38)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 12:12 p.m., in room 9, Victoria Building, the Honourable Donald H. Oliver, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Cowan, Day, Hays, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Oliver, Ringuette, Stratton and Zimmer (12).

*Other senators present:* The Honourable Senators Mitchell and Prud'homme, P.C. (2).

*In attendance:* Kristen Douglas, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament; Katharine Kirkwood, Director, Law and Government Division, Michel Patrice, Parliamentary Counsel and Janice Tokar, Legislative Drafter, Law Clerk's Office; Till Heyde, Keli Hogan and Adam Thompson, Committee Clerks, Committees Directorate.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

WITNESSES:

*Treasury Board of Canada:*

Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services, Treasury Board Portfolio;

Catrina Tapley, Federal Councils and External Relations.

Mr. Wild clarified comments made on Tuesday, October 24, 2006, with respect to clause 110.

The committee resumed consideration of the question that clause 116, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Mitchell that Bill C-2 be amended, in clause 116, on page 97, by replacing line 26 with the following:

“(3) The Governor in Council shall select the”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

Le comité examine ses travaux.

Il est convenu que le comité poursuivra ses travaux à midi le mercredi 25 octobre 2006.

À 22 h30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 25 octobre 2006  
(38)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 12 h 12 dans la pièce 9 de l'édifice Victoria sous la présidence de l'honorable sénateur Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Cowan, Day, Hays, Joyal, C.P., Milne, Nolin, Oliver, Ringuette, Stratton et Zimmer (12).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Milne (1).

*Aussi présents :* Kristen Douglas, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Katharine Kirkwood, directrice, Division du droit et du gouvernement, Michel Patrice, légiste parlementaire et Janice Tokar, rédactrice de lois, bureau du légiste parlementaire; Till Heyde, Keli Hogan et Adam Thompson, greffiers du comité, Direction des comités.

*Également présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

*Du Conseil du Trésor du Canada :*

Joe Wild, avocat-conseil principal, Services juridiques, Portefeuille du Conseil du Trésor.

Catrina Tapley, Conseils fédéraux et relations externes.

M. Wild clarifie des commentaires faits le mardi 24 octobre 2006 relativement à l'article 110.

Le comité reprend l'examen de l'adoption de l'article 116 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Mitchell que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 116, page 97, par substitution à la ligne 27 de ce qui suit :

« (3) Le gouverneur en conseil choisit le ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

The committee resumed consideration of the question that clause 116, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Mitchell that Bill C-2 be amended, in clause 116, on page 97, by replacing line 29 with the following:

“the Leader of the Government in the Senate and the Leader of the Government in the House of”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 116, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Mitchell that Bill C-2 be amended, in clause 116, on page 97, by replacing lines 30 and 31 with the following:

“Commons, by a committee composed of the Leader of the Government in the Senate, the Leader of the Opposition in the Senate, the Leader of the Government in the House of Commons, the Leader of the Opposition in the House of Commons, and the Parliamentary Librarian.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 116, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Mitchell that Bill C-2 be amended, in clause 116, on page 97, by replacing line 37 with the following:

“(a) provide independent analysis to the Senate”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 116, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Mitchell that Bill C-2 be amended, in clause 116,

(a) on page 98, by replacing, in the English version, line 47 with the following:

“of this section, to free and timely access”;

(b) on page 99, by replacing, in the French version, line 1 with the following:

“connaissance, gratuitement et en temps opportun, de”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 116, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 117 carry.

It was agreed that clause 118 carry.

It was agreed that clause 119 carry.

The Chair asked whether clause 120 shall carry.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 116, tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Mitchell que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 116, page 97, par substitution à la ligne 29 de ce qui suit :

« soumise par le leader du gouvernement au Sénat et le leader du gouvernement à la ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 116 tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Mitchell que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 116, page 97, par substitution à la ligne 32 de ce qui suit :

« un comité composé du leader du gouvernement au Sénat, du leader de l'Opposition au Sénat, du leader du gouvernement à la Chambre des communes, du chef de l'Opposition à la Chambre des communes et du biblio- ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 116, tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Mitchell que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 116, page 97, par substitution à la ligne 37 de ce qui suit :

« communes, de façon indépendante, des analyses de la ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 116, tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Mitchell que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 116,

a) page 98, par substitution, à la ligne 47 de la version anglaise, de ce qui suit :

« of this section, to free and timely access »;

b) page 99, par substitution dans la version française de la ligne 1 de ce qui suit :

« connaissance, gratuitement et en temps opportun, de ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 116 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 117 est adopté.

Il est convenu que l'article 118 est adopté.

Il est convenu que l'article 119 est adopté.

Le président demande si l'article 120 est adopté.



It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 120,

(a) on page 102, by deleting lines 22 and 23; and

(b) on page 102, by deleting lines 27 to 30.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 120, as amended, carry.

The Chair asked whether clause 121 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Baker, P.C. that Bill C-2 be amended, in clause 121, on page 105, by replacing lines 19 and 20 with the following:

“(a.1) a person named by the leader in the Senate of each recognized party in that House;

(b) a person named by the leader in the House of Commons of each recognized party in that House;”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 121, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Baker, P.C. that Bill C-2 be amended, in clause 121, on page 105, by replacing lines 27 to 34 with the following:

“(2) The selection committee shall identify and assess candidates for appointment to the office of Director, each of whom must be a member of at least 10 years’ standing at the bar of any province, and the committee shall recommend to the Attorney General three assessed candidates whom it considers suitable for appointment.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 121, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Ringuette that Bill C-2 be amended, in clause 121,

(a) on page 105, by replacing lines 41 and 42 with the following:

“to a committee of the Senate, of the House of Commons or of both Houses of Parliament designated or established for that purpose.”; and

(b) on page 106:

(i) by replacing line 2 with the following:

“committee referred to in subsection (4) gives its approval,” and

(ii) by replacing, in the English version, line 5 with the following:

“or, if the committee does not give”.

The question being put on the motion, it was adopted.

Il est proposé par l’honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié à l’article 120,

a) page 102, par suppression des lignes 22 et 24;

b) page 102, par suppression des lignes 28 à 33.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l’article 120, est adopté tel que modifié.

Le président demande si l’article 121 est adopté.

Il est proposé par l’honorable sénateur Baker, P.C. que le projet de loi C-2 soit modifié à l’article 121, page 105, par substitution aux lignes 15 et 16 de ce qui suit :

« a.1) un représentant nommé par le chef, au Sénat, de chacun des partis qui y sont reconnus;

b) un représentant nommé par le chef, à la Chambre des communes, de chacun des partis qui y sont reconnus; ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend la question de l’adoption de l’article 121, tel que modifié.

Il est proposé par l’honorable sénateur Baker, P.C. que le projet de loi C-2 soit modifié à l’article 121, page 105, par substitution aux lignes 21 à 26 de ce qui suit :

« (2) Le comité de sélection repère et évalue les candidats — chacun devant être membre du barreau d’une province depuis au moins dix ans — à la charge de directeur, et soumet au procureur général une liste de trois candidats évalués qu’il considère apte à exercer la charge. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l’adoption de l’article 121, tel que modifié.

Il est proposé par l’honorable sénateur Ringuette que le projet de loi C-2 soit modifié à l’article 121,

a) page 105, par substitution à la ligne 31 de ce qui suit :

« l’approbation d’un comité soit du Sénat, soit de la Chambre des communes, soit mixte, dé- »;

b) page 106 :

(i) par substitution à la ligne 2 de ce qui suit :

« probation du comité visé au paragraphe (4), recom- »,

(ii) par substitution à la ligne 5 de la version anglaise, de ce qui suit :

« or, if the committee does not give ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

The committee resumed consideration of the question that clause 121, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Baker, P.C. that Bill C-2 be amended, in clause 121, on page 106, by replacing line 13 with the following:

“Senate and House of Commons to that effect. The Director”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 121, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 122 carry.

It was agreed that clause 123 carry.

It was agreed that clause 124 carry.

It was agreed that clause 125 carry.

It was agreed that clause 126 carry.

It was agreed that clause 127 carry.

It was agreed that clause 128 carry.

It was agreed that clause 129 carry.

It was agreed that clause 130 carry.

It was agreed that clause 131 carry.

It was agreed that clause 132 carry.

It was agreed that clause 133 carry.

It was agreed that clause 134 carry.

It was agreed that clause 135 carry.

It was agreed that clause 136 carry.

It was agreed that clause 137 carry.

It was agreed that clause 138 carry.

It was agreed that clause 139 carry.

It was agreed that clause 140 carry.

It was agreed that clause 141 carry.

The Chair asked whether clause 142 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 142, on page 117, by replacing line 10 with the following:

“applies to any of its wholly-owned subsidiaries within the”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 142, as amended, carry.

The Chair asked whether clause 143 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Milne that Bill C-2 be amended, in clause 143, on page 117, by replacing line 40 with the following:

“regulations, provide timely access to the record in the”.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 121, tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Baker, P.C. que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 121, page 106, par substitution à la ligne 10 de ce qui suit :

« conseil appuyée par une résolution du Sénat et de la ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 121 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 122 est adopté.

Il est convenu que l'article 123 est adopté.

Il est convenu que l'article 124 est adopté.

Il est convenu que l'article 125 est adopté.

Il est convenu que l'article 126 est adopté.

Il est convenu que l'article 127 est adopté.

Il est convenu que l'article 128 est adopté.

Il est convenu que l'article 129 est adopté.

Il est convenu que l'article 130 est adopté.

Il est convenu que l'article 131 est adopté.

Il est convenu que l'article 132 est adopté.

Il est convenu que l'article 133 est adopté.

Il est convenu que l'article 134 est adopté.

Il est convenu que l'article 135 est adopté.

Il est convenu que l'article 136 est adopté.

Il est convenu que l'article 137 est adopté.

Il est convenu que l'article 138 est adopté.

Il est convenu que l'article 139 est adopté.

Il est convenu que l'article 140 est adopté.

Il est convenu que l'article 141 est adopté.

Le président demande si l'article 142 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 142, page 117, par substitution à la ligne 10 de ce qui suit :

« s'applique également à ses filiales à cent pour cent au sens de ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 142, est adopté tel que modifié.

Le président demande si l'article 143 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 143, page 117, par substitution à la ligne 43 de ce qui suit :

« règlements, lui communiquer le document en temps utile sur le ».



After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 143, as amended, carry.

The Chair asked whether clause 144 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Milne that Bill C-2 be amended, in clause 144, on page 118,

(a) by replacing lines 13 and 14 with the following:

“(c) the Information Commissioner;

(d) the Privacy Commissioner; and

(e) the Commissioner of Lobbying.”; and

(b) by replacing line 16 with the following:

“institution referred to in any of paragraphs (1)(a) to (e)”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 144, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 145 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Milne that Bill C-2 be amended, in clause 145, on page 118, by replacing line 29 with the following:

“*Elections Act*, the Chief Electoral Officer may”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 145, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 146 carry.

The Chair asked whether clause 147 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Milne that Bill C-2 be amended, in clause 147, on page 119,

(a) by replacing lines 24 and 25 with the following:

“Board;

(d) VIA Rail Canada Inc.; or

(e) the Canada Foundation for Sustainable Development Technology.”; and

(b) by replacing line 32 with the following:

“(e); or”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 147, as amended, carry.

The Chair asked whether clause 148 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Milne that Bill C-2 be amended, in clause 148, on page 120, by adding after line 10 the following:

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 143, est adopté tel que modifié.

Le président demande si l'article 144 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 144, page 118,

a) par substitution à la ligne 13 de ce qui suit :

« privée;

e) le commissaire au lobbying. »;

b) par substitution à la ligne 15 de ce qui suit :

« tionnés aux alinéas (1)a) à e) ne peut ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 144 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 145 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 145, page 118, par substitution à la ligne 27 de ce qui suit :

« élections peut refuser de communiquer les ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 145 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 146 est adopté.

Le président demande si l'article 147 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 147, page 119,

a) par substitution à la ligne 27 de ce qui suit :

« Board;

d) VIA Rail Canada Inc.;

e) la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable. »;

b) par substitution à la ligne 33 de ce qui suit :

« visée à l'un ou l'autre des alinéas (1)a) à e) ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 147, est adopté tel que modifié.

Le président demande si l'article 148 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 148, page 120, par adjonction après la ligne 11 de ce qui suit :

“20.3 The head of the Canada Foundation for Sustainable Development Technology shall refuse to disclose a record requested under this Act that contains advice or information obtained in confidence by the Foundation relating to applications for funding, eligible projects or eligible recipients, within the meaning of the *Canada Foundation for Sustainable Development Technology Act*, if the Foundation has consistently treated the advice or information as confidential.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 148, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Milne that Bill C-2 be amended, in clause 148, on page 120, by adding before line 11 the following:

“20.4 The head of the National Arts Centre Corporation shall refuse to disclose a record requested under this Act if the disclosure would reveal the terms of a contract for the services of a performing artist or the identity of a donor who has made a donation in confidence and if the Corporation has consistently treated the information as confidential.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 148, as amended, carry.

It was agreed that clause 149 carry.

The Chair asked whether clause 150 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Milne that Bill C-2 be amended, in clause 150, on page 120, by replacing line 37 with the following:

“government institution or any related audit working paper if a final report of the”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 150, as amended, carry, on division.

It was moved by the Honourable Senator Milne that Bill C-2 be amended, after clause 150, on page 120, by adding after line 41 the following:

“150.1 The Act is amended by adding the following after section 26:

26.1 Despite any other provision of this Act, the head of a government institution may disclose all or part of a record to which this Act applies if the head determines that the public interest in the disclosure clearly outweighs in importance any loss, prejudice or harm that may result

« 20.3 Le responsable de la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable est tenu de refuser de communiquer les documents qui contiennent des conseils ou des renseignements que la Fondation a recueillis de façon confidentielle et qui se rapportent aux demandes d'aide financière, aux travaux admissibles ou aux bénéficiaires admissibles, au sens de la *Loi sur la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable*, si la Fondation les a traités de façon constante comme étant de nature confidentielle. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 148, tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 148, page 120, par adjonction avant la ligne 12 de ce qui suit :

« 20.4 Le responsable de la Corporation du Centre national des Arts est tenu de refuser de communiquer les documents dont la communication divulguerait les modalités d'un contrat de services d'un artiste de spectacle ou l'identité d'un donateur qui a fait un don à titre confidentiel, et si la corporation a traité ces renseignements de façon constante comme étant de nature confidentielle. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 148, est adopté tel que modifié.

Il est convenu que l'article 149 est adopté.

Le président demande si l'article 150 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 150, page 120, par substitution à la ligne 37 de ce qui suit :

« interne d'une institution fédérale, ou tout document de travail se rapportant à la vérification, si le rapport ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 150 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne que le projet de loi C-2 soit modifié, après l'article 150, page 120, par adjonction après la ligne 41 de ce qui suit :

« 150.1 La même loi est modifiée par adjonction, après l'article 26, de ce qui suit :

26.1 Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, le responsable d'une institution fédérale peut autoriser la communication, pour des raisons d'intérêt public, de tout ou partie de tout document assujéti à la présente loi si ces raisons justifient nettement les pertes, atteintes ou préjudices



from the disclosure. However, the head shall not disclose any information that relates to national security.”.

After debate, the question being put on the motion that new clause 150.1 carry, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 151 carry.

It was agreed that clause 152 carry.

It was agreed that clause 153 carry.

It was agreed that clause 154 carry.

It was agreed that clause 155 carry.

It was agreed that clause 156 carry.

It was agreed that clause 157 carry.

It was agreed that clause 158 carry.

The Chair asked whether clause 159 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Milne that Bill C-2 be amended, in clause 159, on page 123, by adding, in the English version, after line 14 the following:

“**68.3** This Act does not apply to any information that was already under the control of the following Foundations before the coming into force of section 166 of the *Federal Accountability Act*:

(a) the Asia-Pacific Foundation of Canada;

(b) the Canada Foundation for Innovation;

(c) the Canada Foundation for Sustainable Development Technology;

(d) the Canada Millennium Scholarship Foundation; and

(e) The Pierre Elliott Trudeau Foundation.

**68.4** This Act does not apply to any information that was already under the control of the Office of the Auditor General of Canada before the coming into force of section 167 of the *Federal Accountability Act*.

**68.5** This Act does not apply to any information that was already under the control of the Office of the Chief Electoral Officer before the coming into force of section 168 of the *Federal Accountability Act*.

**68.6** This Act does not apply to any information that was already under the control of the Office of the Commissioner of Official Languages before the coming into force of section 169 of the *Federal Accountability Act*.

qui peuvent en résulter. Toutefois, le responsable ne peut communiquer aucun renseignement relatif à la sécurité nationale. ».

Après discussion, l'adoption du nouvel article 150.1 étant mise aux voix, il est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 151 est adopté.

Il est convenu que l'article 152 est adopté.

Il est convenu que l'article 153 est adopté.

Il est convenu que l'article 154 est adopté.

Il est convenu que l'article 155 est adopté.

Il est convenu que l'article 156 est adopté.

Il est convenu que l'article 157 est adopté.

Il est convenu que l'article 158 est adopté.

Le président demande si l'article 159 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 159, page 123, par adjonction après la ligne 14 de ce qui suit :

« **68.3** La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relevaient déjà des fondations ci-après avant l'entrée en vigueur de l'article 166 de la *Loi fédérale sur la responsabilité* :

a) la Fondation Asie-Pacifique du Canada;

b) la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire;

c) la Fondation canadienne pour l'innovation;

d) la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable;

e) La Fondation Pierre-Elliott-Trudeau.

**68.4** La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relevaient déjà du Bureau de vérificateur général avant l'entrée en vigueur de l'article 167 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

**68.5** La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relevaient déjà du Bureau de directeur général des élections avant l'entrée en vigueur de l'article 168 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

**68.6** La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relevaient déjà du Commissariat aux langues officielles avant l'entrée en vigueur de l'article 169 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

**68.7** This Act does not apply to any information that was already under the control of the Office of the Information Commissioner before the coming into force of section 170 of the *Federal Accountability Act*.

**68.8** This Act does not apply to any information that was already under the control of the Office of the Privacy Commissioner before the coming into force of section 171 of the *Federal Accountability Act*.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 159, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 160 carry.

It was agreed that clause 161 carry.

It was agreed that clause 162 carry.

It was agreed that clause 163 carry.

It was agreed that clause 164 carry.

The Chair asked whether clause 165 shall carry.

After debate, clause 165 was negatived, on division.

It was agreed that clause 166 carry.

It was agreed that clause 167 carry.

It was agreed that clause 168 carry.

It was agreed that clause 169 carry.

It was agreed that clause 170 carry.

It was agreed that clause 171 carry.

It was agreed that clause 172 carry.

It was moved by the Honourable Senator Milne that Bill C-2 be amended, after clause 172, on page 127, by adding after line 31 the following:

**“172.01 Schedule II to the Act is amended by adding, in alphabetical order, a reference to**

Canada Elections Act

Loi électorale du Canada

**and a corresponding reference to “section 540”.”.**

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The Chair asked whether clause 172.01 shall carry.

After debate, clause 172.01 was negatived, on division.

It was agreed that clause 173 carry.

It was agreed that clause 174 carry.

It was agreed that clause 175 carry.

It was agreed that clause 176 carry.

It was agreed that clause 177 carry.

**68.7** La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relevaient déjà du Commissariat à l'information avant l'entrée en vigueur de l'article 170 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

**68.8** La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relevaient déjà du Commissariat à la protection de la vie privée avant l'entrée en vigueur de l'article 171 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 159 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 160 est adopté.

Il est convenu que l'article 161 est adopté.

Il est convenu que l'article 162 est adopté.

Il est convenu que l'article 163 est adopté.

Il est convenu que l'article 164 est adopté.

Le président demande si l'article 165 est adopté.

Après discussion, l'article 165 est rejeté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 166 est adopté.

Il est convenu que l'article 167 est adopté.

Il est convenu que l'article 168 est adopté.

Il est convenu que l'article 169 est adopté.

Il est convenu que l'article 170 est adopté.

Il est convenu que l'article 171 est adopté.

Il est convenu que l'article 172 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne que le projet de loi C-2 soit modifié, après l'article 172, page 127, par adjonction après la ligne 32 de ce qui suit :

**« 172.01 L'annexe II de la même loi est modifiée par adjonction, selon l'ordre alphabétique, de ce qui suit :**

Loi électorale du Canada

*Canada Elections Act*

**ainsi que de la mention « article 540 » en regard de ce titre de loi. ».**

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le président demande si l'article 172.01 est adopté.

Après discussion, l'article 172.01 est rejeté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 173 est adopté.

Il est convenu que l'article 174 est adopté.

Il est convenu que l'article 175 est adopté.

Il est convenu que l'article 176 est adopté.

Il est convenu que l'article 177 est adopté.



It was agreed that clause 178 carry.

It was agreed that clause 179 carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, after clause 179, on page 131, by adding before line 17 the following:

**“179.1 The definition “government institution” in section 2 of the *Library and Archives of Canada Act* is replaced by the following:**

“government institution” has the same meaning as in section 3 of the *Access to Information Act* or in section 3 of the *Privacy Act* or means an institution designated by the Governor in Council.”.

After debate, the question being put on the motion that new clause 179.1 carry, it was adopted.

The Chair asked whether clause 180 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Milne that Bill C-2 be amended, in clause 180, on page 131, by replacing lines 17 and 18 with the following:

**“180. The Act is amended by adding the following after”.**

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 180, as amended, carry.

It was agreed that clause 181 carry.

The Chair asked whether clause 182 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 182, on page 132, by replacing line 32 with the following:

“applies to any of its wholly-owned subsidiaries within the”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 182, as amended, carry.

It was agreed that clause 183 carry.

It was agreed that clause 184 carry.

It was agreed that clause 185 carry.

It was agreed that clause 186 carry.

It was agreed that clause 187 carry.

It was agreed that clause 188 carry.

It was agreed that clause 189 carry.

It was agreed that clause 190 carry.

The Chair asked whether clause 191 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Nolin that Bill C-2 be amended, in clause 191,

(a) on page 136, by adding after line 43 the following:

“Asia-Pacific Foundation of Canada

Fondation Asie-Pacifique du Canada” and

Il est convenu que l'article 178 est adopté.

Il est convenu que l'article 179 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié, après l'article 179, page 131, par adjonction avant la ligne 20 de ce qui suit :

**« 179.1 La définition de « institution fédérale », à l'article 2 de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, est remplacée par ce qui suit :**

« institution fédérale » S'entend au sens de l'article 3 de la *Loi sur l'accès à l'information* ou de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ou d'une institution désignée par le gouverneur en conseil. ».

Après discussion, l'adoption du nouvel article 179.1 étant mise aux voix, il est adopté.

Le président demande si l'article 180 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 180, page 131, par substitution aux lignes 20 et 21 de ce qui suit :

**« 180. La même loi est modifiée par adjonc- ».**

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 180, est adopté tel que modifié.

Il est convenu que l'article 181 est adopté.

Le président demande si l'article 182 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 182, page 132, par substitution à la ligne 30 de ce qui suit :

« s'applique également à ses filiales à cent pour cent au sens de ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 182, est adopté tel que modifié.

Il est convenu que l'article 183 est adopté.

Il est convenu que l'article 184 est adopté.

Il est convenu que l'article 185 est adopté.

Il est convenu que l'article 186 est adopté.

Il est convenu que l'article 187 est adopté.

Il est convenu que l'article 188 est adopté.

Il est convenu que l'article 189 est adopté.

Il est convenu que l'article 190 est adopté.

Le président demande si l'article 191 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Nolin que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 191,

a) page 136, par adjonction après la ligne 40 de ce qui suit :

« Fondation Asie-Pacifique du Canada

*Asia-Pacific Foundation of Canada* »

(b) on page 137, by adding after line 7 the following:

“The Pierre Elliott Trudeau Foundation

La Fondation Pierre-Elliott-Trudeau”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 191, as amended, carry.

It was agreed that clause 192 carry.

It was agreed that clause 193 carry.

The Chair asked whether clause 194 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 194, on page 137, by adding after line 27 the following:

**“(2.1) Paragraph (d) of the definition “protected disclosure” in subsection 2(1) of the Act is replaced by the following:**

(d) when lawfully permitted or required to do so.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 194, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 194, on page 137, by adding after line 36 the following:

**“(3.1) The definition “reprisal” in subsection 2(1) of the Act is amended by striking out the word “and” at the end of paragraph (d) and by replacing paragraph (e) with the following:**

(e) any other measure that may adversely affect, directly or indirectly, the public servant; and

(f) a threat to take any of the measures referred to in any of paragraphs (a) to (e).”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 194, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 194, on page 138, by adding after line 12 the following:

**“(4.1) The portion of the definition “public sector” in subsection 2(1) of the Act after paragraph (c) is replaced by the following:**

However, subject to sections 52 and 53, “public sector” does not include the Canadian Forces.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 194, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 195 carry.

b) page 137, par adjonction après la ligne 6 de ce qui suit :

« La Fondation Pierre-Elliott-Trudeau

The Pierre Elliott Trudeau Foundation ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 191, est adopté tel que modifié.

Il est convenu que l'article 192 est adopté.

Il est convenu que l'article 193 est adopté.

Le président demande si l'article 194 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 194, page 137, par adjonction après la ligne 27 de ce qui suit :

**« (2.1) L'alinéa d) de la définition de « divulgation protégée », au paragraphe 2(1) de la même loi, est remplacé par ce qui suit :**

d) lorsque la loi le lui permet ou l'y oblige. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 194, tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 194, page 137, par adjonction après la ligne 37 de ce qui suit :

**« (3.1) L'alinéa e) de la définition de « représailles », au paragraphe 2(1) de la même loi, est remplacé par ce qui suit :**

e) toute autre mesure qui peut directement ou indirectement nuire à un fonctionnaire;

f) toute menace à cet égard. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 194, tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 194, page 138, par adjonction après la ligne 12 de ce qui suit :

**« (4.1) Le passage de la définition de « secteur public » suivant l'alinéa c), au paragraphe 2(1) de la même loi, est remplacé par ce qui suit :**

Sous réserve des articles 52 et 53, la présente définition ne s'applique toutefois pas aux Forces canadiennes. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 194 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 195 est adopté.



It was agreed that clause 196 carry.

It was agreed that clause 197 carry.

It was agreed that clause 198 carry.

It was agreed that clause 199 carry.

It was agreed that clause 200 carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, after clause 200, on page 139, by adding after line 43 the following:

**“200.1 Subsection 16(2) of the Act is repealed.”.**

After debate, the question being put on the motion that new clause 200.1 carry, it was adopted, on division.

The Chair asked whether clause 201 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 201, on page 140, by adding before line 7 the following:

**“19.01** For the purposes of the provisions of this Act relating to complaints in relation to a reprisal, any administrative or disciplinary measure taken against a public servant within one year after the public servant makes a disclosure concerning a particular matter under any of sections 12 to 14 shall be presumed, in the absence of a preponderance of evidence to the contrary, to be a reprisal.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 201, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 201,

(a) on page 140, by replacing line 16 with the following:

“one year after the day on which the complainant”; and

(b) on page 141,

(i) by replacing line 1 with the following:

“(b) the complaint is filed within one year after”, and

(ii) by replacing line 13 with the following:

“within one year after the later of”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 201, as amended, carry.

Il est convenu que l'article 196 est adopté.

Il est convenu que l'article 197 est adopté.

Il est convenu que l'article 198 est adopté.

Il est convenu que l'article 199 est adopté.

Il est convenu que l'article 200 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié, après l'article 200, page 139, par adjonction après la ligne 43 de ce qui suit :

**« 200.1 Le paragraphe 16(2) de la même loi est abrogé. ».**

Après discussion, l'adoption du nouvel article 200.1 étant mise aux voix, il est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 201 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 201, page 140, par adjonction avant la ligne 7 de ce qui suit :

**« 19.01** Pour l'application des dispositions de la présente loi concernant les plaintes en matière de représailles, toute sanction disciplinaire ou mesure administrative prise à l'encontre d'un fonctionnaire dans l'année qui suit la divulgation, par celui-ci, de renseignements conformément à tels des articles 12 à 14 est présumée, en l'absence de preuve contraire selon la prépondérance des probabilités, être des représailles. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 201, tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 201,

a) page 140, par substitution aux lignes 14 et 15 de ce qui suit :

« La plainte est déposée dans l'année suivant la date où le plaignant a »;

b) page 141,

(i) par substitution à la ligne 1 de ce qui suit :

« b) il dépose la plainte dans l'année »,

(ii) par substitution aux lignes 12 et 13 de ce qui suit :

« La plainte est déposée dans l'année suivant la date d'entrée en vigueur de ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 201, tel que modifié.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 201, on page 154, by replacing lines 39 and 40 with the following:

“(f) compensate the complainant for any”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 201, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 202 carry.

The Chair asked whether clause 203 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 203, on page 159, by replacing, in the English version, line 7 with the following:

“an investigation;”.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 203, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 203, on page 160,

(a) by replacing line 30 with the following:

“constitute a wrongdoing or reprisal is \$25,000.”;

(b) by replacing line 39 with the following:

“more than \$25,000.”; and

(c) by replacing line 43 with the following:

“and (5) is at the discretion of the Commissioner.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 203, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 204 carry.

It was agreed that clause 205 carry.

It was agreed that clause 206 carry.

The Chair asked whether clause 207 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 207, on page 162, by adding after line 29 the following:

“(1.1) Where the Commissioner is of the opinion that it is necessary for the purpose of an investigation to obtain information from outside the public sector, the Commissioner may use his or her powers under subsection (1) to direct that such information be provided.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 207, as amended, carry, on division.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 201, page 154, par substitution aux lignes 34 et 35 de ce qui suit :

« f) l'indemniser pour les souffrances et douleurs ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 201 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 202 est adopté.

Le président demande si l'article 203 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 203, page 159, par substitution à la ligne 7 de la version anglaise, de ce qui suit :

« an investigation; ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 203, tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 203, page 160,

a) par substitution à la ligne 28 de ce qui suit :

« dépasser 25 000 \$ . »;

b) par substitution à la ligne 38 de ce qui suit;

« 25 000 \$ . »;

c) par substitution à la ligne 42 de ce qui suit :

« laissée à sa discrétion. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 203 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 204 est adopté.

Il est convenu que l'article 205 est adopté.

Il est convenu que l'article 206 est adopté.

Le président demande si l'article 207 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 207, page 162, par adjonction après la ligne 30 de ce qui suit :

« (1.1) Lorsqu'il croit nécessaire d'obtenir des renseignements hors du secteur public pour la tenue de l'enquête, le commissaire peut, à l'aide des pouvoirs dont il dispose au titre du paragraphe (1), exiger que ces renseignements lui soient fournis. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 207 tel que modifié, est adopté avec dissidence.



It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, after clause 207, on page 162, by adding after line 29 the following:

**“207.1 Section 34 of the Act is repealed.”.**

After debate, the question being put on the motion that new clause 207.1 carry, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 208 carry.

It was agreed that clause 209 carry.

It was agreed that clause 210 carry.

It was agreed that clause 211 carry.

It was agreed that clause 212 carry.

It was agreed that clause 213 carry.

It was agreed that clause 214 carry.

It was agreed that clause 215 carry.

It was agreed that clause 216 carry.

It was agreed that clause 217 carry.

It was agreed that clause 218 carry.

It was agreed that clause 219 carry.

It was agreed that clause 220 carry.

The Chair asked whether clause 221 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 221, on page 171, by replacing lines 39 and 40 with the following:

“33 of that Act if the information identifies or could reasonably be expected to lead to the identification of a public servant who made a disclosure, or a person who provided information or who cooperated in an investigation, under that Act;

(b) obtained by him or her or on his or her behalf in the course of an investigation into a disclosure made under that Act or an investigation commenced under section 33 of that Act, unless he or she is of the opinion that it would be in the public interest to disclose the record;

(c) created by him or her or on his or her behalf in the course of an investigation into a disclosure made under that Act, or an investigation commenced under section 33 of that Act, if the investigation is not yet completed; or

(d) received by a conciliator in the course of”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 221, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 221, on page 172, by replacing line 12 with the following:

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié, après l'article 207, page 162, par adjonction après la ligne 30 de ce qui suit :

**« 207.1 L'article 34 de la même loi est abrogé. ».**

Après discussion, l'adoption du nouvel article 207.1 étant mise aux voix, il est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 208 est adopté.

Il est convenu que l'article 209 est adopté.

Il est convenu que l'article 210 est adopté.

Il est convenu que l'article 211 est adopté.

Il est convenu que l'article 212 est adopté.

Il est convenu que l'article 213 est adopté.

Il est convenu que l'article 214 est adopté.

Il est convenu que l'article 215 est adopté.

Il est convenu que l'article 216 est adopté.

Il est convenu que l'article 217 est adopté.

Il est convenu que l'article 218 est adopté.

Il est convenu que l'article 219 est adopté.

Il est convenu que l'article 220 est adopté.

Le président demande si l'article 221 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 221, page 171, par substitution aux lignes 41 et 42 de ce qui suit :

« loi si les renseignements ont pour effet d'identifier ou pourraient vraisemblablement identifier le fonctionnaire ayant fait une divulgation ou toute personne ayant communiqué des renseignements ou ayant collaboré à une enquête au titre de cette loi;

b) soit obtenus par lui ou pour son compte dans le cadre d'une enquête menée sur une divulgation faite au titre de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* ou d'une enquête commencée au titre de l'article 33 de cette loi, à moins qu'il ne soit d'avis qu'il y va de l'intérêt public de communiquer les documents;

c) soit créés par lui ou pour son compte dans le cadre d'une enquête menée sur une divulgation faite au titre de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* ou d'une enquête commencée au titre de l'article 33 de cette loi si l'enquête est toujours en cours;

d) soit recueillis par un conciliateur en vue ; ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 221, tel que modifié

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 221, page 172, par substitution à la ligne 12 de ce qui suit :

“under that Act if

(a) the information identifies or could reasonably be expected to lead to the identification of a public servant who made a disclosure, or a person who provided information or who cooperated in an investigation, under that Act; or

(b) the investigation is not yet completed.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 221, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 222 carry.

The Chair asked whether clause 223 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 223, on page 174, by replacing line 15 with the following:

“disclosure under that Act and the information identifies or could reasonably be expected to lead to the identification of a public servant who made a disclosure, or a person who provided information or who cooperated in an investigation, under that Act.”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 223, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 224 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 224, on page 174, by replacing lines 20 to 28 with the following:

“**22.2** (1) Subject to paragraph 22(d) of the *Public Servants Disclosure Protection Act*, the Public Sector Integrity Commissioner shall refuse to disclose any personal information requested under subsection 12(1) that was obtained or created by him or her or on his or her behalf in the course of an investigation into a disclosure made under that Act or an investigation commenced under section 33 of that Act if the information identifies or could reasonably be expected to lead to the identification of a public servant who made a disclosure, or a person who provided information or who cooperated in an investigation, under that Act.

(2) Subsection (1) does not apply if the public servant or person who is or could reasonably be identified consents to disclosure of the information.”.

« en vertu de cette loi dans l'une ou l'autre des situations suivantes :

a) les renseignements ont pour effet d'identifier ou pourraient vraisemblablement identifier le fonctionnaire ayant fait une divulgation ou toute personne ayant communiqué des renseignements ou ayant collaboré à une enquête au titre de cette loi;

b) l'enquête est toujours en cours. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 221 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 222 est adopté.

Le président demande si l'article 223 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 223, page 174, par substitution à la ligne 14 de ce qui suit :

« de cette loi et l'une ou l'autre des situations suivantes s'applique les renseignements ont pour effet d'identifier ou pourraient vraisemblablement identifier le fonctionnaire ayant fait une divulgation ou toute personne ayant communiqué des renseignements ou ayant collaboré à une enquête au titre de cette loi. ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 223 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 224 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 224, page 174, par substitution aux lignes 20 à 29 de ce qui suit :

« **22.2** (1) Sous réserve de l'alinéa 22d) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, le commissaire à l'intégrité du secteur public est tenu de refuser la communication des renseignements personnels demandés au titre du paragraphe 12(1) qui ont été créés ou obtenus par lui ou pour son compte dans le cadre d'une enquête menée sur une divulgation faite au titre de cette loi ou d'une enquête commencée au titre de l'article 33 de cette loi si les renseignements ont pour effet d'identifier ou pourraient vraisemblablement identifier le fonctionnaire ayant fait une divulgation ou toute personne ayant communiqué des renseignements ou ayant collaboré à une enquête au titre de cette loi.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas si le fonctionnaire ou la personne identifié ou pouvant vraisemblablement être identifié consent à la communication des renseignements. ».



After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 224, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 224, on page 174, by replacing line 35 with the following:

“disclosure under that Act if the information identifies or could reasonably be expected to lead to the identification of a public servant who made a disclosure, or a person who provided information or who cooperated in an investigation, under that Act, unless the public servant or person who is or could reasonably be identified consents to disclosure of the information.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 224, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 225 carry.

The Chair asked whether clause 226 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended, in clause 226, on page 175, by replacing lines 12 and 13 with the following:

“section 45 of the Conflict of Interest Act comes into”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 226, as amended, carry.

At 3:05 p.m., the committee suspended.

At 4:07 p.m., the committee resumed.

The Chair asked whether clause 227 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Milne that Bill C-2 be amended, in clause 227, on page 175, by replacing line 32 with the following:

“1.1 (1) The Governor in Council shall estab-”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 227, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Milne that Bill C-2 be amended, in clause 227, on page 176, by replacing line 38 with the following:

“Governor in Council that a person be appointed or reappointed”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 224, tel que modifié

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 224, page 174, par substitution à la ligne 38 de ce qui suit :

« cette loi si les renseignements ont pour effet d'identifier ou pourraient vraisemblablement identifier le fonctionnaire ayant fait une divulgation ou toute personne ayant communiqué des renseignements ou ayant collaboré à une enquête au titre de cette loi, à moins que le fonctionnaire ou la personne identifiée ou pouvant vraisemblablement être identifiée consente à la communication des renseignements. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 224 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 225 est adopté.

Le président demande si l'article 226 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 226, page 175, par substitution aux lignes 12 à 14 de ce qui suit :

« l'article 45 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* ou à celle, si elle est postérieure, de ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 226, tel que modifié

À 15 h 5, la séance est suspendue.

À 16 h 7, la séance reprend.

Le président demande si l'article 227 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 227, page 175, par substitution aux lignes 31 et 32 de ce qui suit :

« 1.1 (1) Le gouverneur en conseil constitue la Commission des nominations ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 227, tel que modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 227, page 176, par substitution à la ligne 45 de ce qui suit :

« Commission ou le renouvellement de son mandat, le premier ministre consulte les ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

The committee resumed consideration of the question that clause 227, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Milne that Bill C-2 be amended, in clause 227,

(a) on page 176, by replacing lines 40 and 41 with the following:

“consult with the leader in the Senate of each recognized party in that House and the leader in the House of Commons of each recognized party in that House. An announce-”; and

(b) on page 177, by replacing lines 2 and 3 with the following:

“each of the Speakers of the two Houses of Parliament for tabling in their respective Houses.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The committee resumed consideration of the question that clause 227, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Milne that Bill C-2 be amended, in clause 227, on page 176, by replacing line 32 with the following:

“of public servants and appointees involved in appointment”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 227, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Milne that Bill C-2 be amended, in clause 227, on page 177, by replacing line 5 with the following:

“during good behaviour for a term of seven years”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 227, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 228 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Nolin that Bill C-2 be amended, in clause 228, on page 177, by replacing line 28 with the following:

“sections 183, 184, 186 to 193 and 227 of this Act”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 228, as amended, carry.

It was agreed that clause 229 carry.

It was agreed that clause 230 carry.

It was agreed that clause 231 carry.

It was agreed that clause 232 carry.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 227, tel que modifié

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 227,

a) page 176, par substitution aux lignes 45 et 46 de ce qui suit :

« Commission, le premier ministre consulte le chef, au Sénat, de chacun des partis qui y sont reconnus et le chef, à la Chambre des communes, de chacun des partis qui y sont reconnus »;

b) page 177, par substitution aux lignes 1 et 2 de ce qui suit :

« L'annonce de la nomination est communiquée au président de chacune des chambres du Parlement. ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 227, tel que modifié

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 227, page 176, par substitution à la ligne 38 de ce qui suit :

« former les fonctionnaires et les personnes nommées qui sont chargés de mener ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 227, tel que modifié

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 227, page 177, par substitution à la ligne 6 de ce qui suit :

« sept ans renouvelable, sauf révocation motivée ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 227 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 228 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Nolin que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 228, page 177, par substitution aux lignes 27 et 28 de ce qui suit :

« **paragraphe 181(2) et les articles 183, 184, 186 à 193 et 227 de la présente loi, et toute** ».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 228, tel que modifié

Il est convenu que l'article 229 est adopté.

Il est convenu que l'article 230 est adopté.

Il est convenu que l'article 231 est adopté.

Il est convenu que l'article 232 est adopté.



It was agreed that clause 233 carry.

It was agreed that clause 234 carry.

It was agreed that clause 235 carry.

It was agreed that clause 236 carry.

It was agreed that clause 237 carry.

It was agreed that clause 238 carry.

It was agreed that clause 239 carry.

It was agreed that clause 240 carry.

It was agreed that clause 241 carry.

It was agreed that clause 242 carry.

It was agreed that clause 243 carry.

It was agreed that clause 244 carry.

It was moved by the Honourable Senator Nolin that Bill C-2 be amended, after clause 244, on page 181, by adding after line 30 the following:

#### CANADIAN TOURISM COMMISSION ACT

**“244.1 Subsection 11(4) of the *Canadian Tourism Commission Act* is replaced by the following:**

(4) The directors appointed under subsection (1) hold office during pleasure on a part-time basis for a term not exceeding four years.

**244.2 Subsection 12(3) of the Act is replaced by the following:**

(3) The directors appointed under subsection (1) hold office during pleasure on a part-time basis for a term not exceeding four years.”.

The question being put on the motion that new clauses 244.1 and 244.2 carry, it was adopted.

It was agreed that clause 245 carry.

It was agreed that clause 246 carry.

It was agreed that clause 247 carry.

It was agreed that clause 248 carry.

It was agreed that clause 249 carry.

It was agreed that clause 250 carry.

It was agreed that clause 251 carry.

It was agreed that clause 252 carry.

It was agreed that clause 253 carry.

It was agreed that clause 254 carry.

It was agreed that clause 255 carry.

It was agreed that clause 256 carry.

It was agreed that clause 257 carry.

Il est convenu que l'article 233 est adopté.

Il est convenu que l'article 234 est adopté.

Il est convenu que l'article 235 est adopté.

Il est convenu que l'article 236 est adopté.

Il est convenu que l'article 237 est adopté.

Il est convenu que l'article 238 est adopté.

Il est convenu que l'article 239 est adopté.

Il est convenu que l'article 240 est adopté.

Il est convenu que l'article 241 est adopté.

Il est convenu que l'article 242 est adopté.

Il est convenu que l'article 243 est adopté.

Il est convenu que l'article 244 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Nolin que le projet de loi C-2 soit modifié, après l'article 244, page 181, par adjonction après la ligne 33 de ce qui suit :

#### LOI SUR LA COMMISSION CANADIENNE DU TOURISME

**« 244.1 Le paragraphe 11(4) de la *Loi sur la Commission canadienne du tourisme* est remplacé par ce qui suit :**

(4) Les administrateurs nommés conformément au paragraphe (1) le sont à titre amovible pour un mandat maximal de quatre ans. Ils exercent leurs fonctions à temps partiel.

**244.2 Le paragraphe 12(3) de la même loi est remplacé par ce qui suit :**

(3) Les administrateurs nommés conformément au paragraphe (1) le sont à titre amovible pour un mandat maximal de quatre ans. Ils exercent leurs fonctions à temps partiel. ».

La question, mise aux voix, de l'adoption des nouveaux articles 244.1 et 244.2, est adoptée.

Il est convenu que l'article 245 est adopté.

Il est convenu que l'article 246 est adopté.

Il est convenu que l'article 247 est adopté.

Il est convenu que l'article 248 est adopté.

Il est convenu que l'article 249 est adopté.

Il est convenu que l'article 250 est adopté.

Il est convenu que l'article 251 est adopté.

Il est convenu que l'article 252 est adopté.

Il est convenu que l'article 253 est adopté.

Il est convenu que l'article 254 est adopté.

Il est convenu que l'article 255 est adopté.

Il est convenu que l'article 256 est adopté.

Il est convenu que l'article 257 est adopté.

It was agreed that clause 258 carry.

The Chair asked whether clause 259 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Nolin that Bill C-2 be amended, in clause 259, on page 187, by adding after line 12 the following:

“**16.21**(1) A person who does not occupy a position in the federal public administration but who meets the qualifications established by directive of the Treasury Board may be appointed to an audit committee by the Treasury Board on the recommendation of the President of the Treasury Board.

(2) A member of an audit committee so appointed holds office during pleasure for a term not exceeding four years, which may be renewed for a second term.

(3) A member of an audit committee so appointed shall be paid the remuneration and expenses fixed by the Treasury Board.”.

After debate, at 5:00 p.m., the committee suspended.

At 5:20 p.m., the committee resumed consideration of the motion in amendment of the Honourable Senator Nolin.

After debate, the Honourable Senator Day moved that the motion in amendment be amended by replacing the words “Treasury Board” with the words “Governor in Council” the second time it is referred to in subparagraph 16.21(1) and where it is referred to in subparagraph 16.21(3).

After debate, the question being put on the sub-amendment, it was carried.

The committee resumed consideration of the motion in amendment of the Honourable Senator Nolin, as amended.

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Nolin, as amended, it was adopted.

It was agreed that clause 259, as amended, carry.

With leave, it was agreed that clauses 260 to 305 carry.

The Chair asked whether clause 306 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 306, on page 203, by replacing line 4 with the following:

“**22.1** (1) The Governor in Council shall”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 306, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 306, on page 204, by replacing line 22 with the following:

“(4) The Procurement Auditor may re-”.

Il est convenu que l'article 258 est adopté.

Le président demande si l'article 259 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Nolin que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 259, page 187, par adjonction après la ligne 13 de ce qui suit :

« **16.21** (1) Le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du président du Conseil du Trésor, nommer à titre de membre de tout comité de vérification constitué au titre de l'article 16.2, toute personne qui n'occupe pas de poste au sein de l'administration publique fédérale et qui possède les qualités exigées par ses instructions.

(2) Le membre du comité de vérification ainsi nommé occupe son poste à titre amovible pour un mandat d'au plus quatre ans renouvelable une seule fois.

(3) Il a droit à la rémunération et aux indemnités fixées par le gouverneur en conseil. »

Après discussion, la séance est suspendue à 17 heures.

À 17 h 20, la séance reprend l'examen de la motion d'amendement de l'honorable sénateur Nolin.

Après discussion, l'honorable sénateur Day propose que la motion d'amendement soit modifiée par substitution des mots « Conseil du Trésor » par « gouverneur en conseil » la deuxième fois où il est mentionné au paragraphe 16.21(1), et au paragraphe 16.21(3).

Après discussion, l'adoption du sous-amendement étant mise aux voix, il est adopté.

La séance reprend l'examen de la motion d'amendement de l'honorable sénateur Nolin, tel que modifié.

La question, mise aux voix, de l'amendement de l'honorable sénateur Nolin, il est adopté tel que modifié.

Il est convenu que l'article 259, tel que modifié

Sur autorisation, il est convenu que les articles 260 à 305 sont adoptés.

Le président demande si l'article 306 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 306, page 203, par substitution aux lignes 5 et 6 de ce qui suit :

« **22.1** (1) Le gouverneur en conseil nomme un vérificateur de l'approvisionnement ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 306, tel que modifié

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 306, page 204, par substitution à la ligne 18 de ce qui suit :

« (4) Il peut recommander l'annulation du ».



After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 306, as amended, carry

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 306, on pages 203 and 204, by replacing the expression "Procurement Auditor" with the expression "Procurement Ombudsman" wherever it occurs, with such modifications as the circumstances require.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 306, as amended, carry, on division.

The Chair asked whether clause 307 shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 307, on page 204, by replacing lines 41 to 43 with the following:

"in subsection 22.1(3);".

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of the question that clause 307, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be amended, in clause 307,

(a) on page 204, by replacing line 40 with the following:

"tions of the Procurement Ombudsman referred to"; and

(b) on page 205, by replacing line 7 with the following:

"Procurement Ombudsman may make in response".

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 307, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 308 carry.

It was agreed that clause 309 carry.

It was agreed that clause 310 carry.

It was agreed that clause 311 carry.

It was agreed that clause 312 carry.

It was agreed that clause 313 carry.

It was agreed that clause 314 carry.

It was agreed that the Schedule carry.

After debate, it was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the Bill, as amended, carry, on division.

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 306, est adopté tel que modifié

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 306, aux pages 203 et 204, par substitution de l'expression « vérificateur de l'approvisionnement » par « ombudsman de l'approvisionnement » partout où elle figure, selon les circonstances.

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 306 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Le président demande si l'article 307 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 307, page 204, par substitution aux lignes 35 à 37 de ce qui suit :

« graphe 22.1(3); ».

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend la question de l'adoption de l'article 307, tel que modifié

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 307,

a) page 204, par substitution à la ligne 33 de ce qui suit :

« l'exercice des attributions de l'ombudsman »;

b) page 205, par substitution aux lignes 5 et 6 ce qui suit :

« la nature des recommandations que l'ombudsman de l'approvisionnement peut faire ».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que l'article 307 tel que modifié, est adopté avec dissidence.

Il est convenu que l'article 308 est adopté.

Il est convenu que l'article 309 est adopté.

Il est convenu que l'article 310 est adopté.

Il est convenu que l'article 311 est adopté.

Il est convenu que l'article 312 est adopté.

Il est convenu que l'article 313 est adopté.

Il est convenu que l'article 314 est adopté.

Il est convenu que l'annexe est adoptée.

Après discussion, il est convenu que l'article 1 est adopté.

Il est convenu que le titre est adopté.

Il est convenu que le projet de loi est adopté tel que modifié, avec dissidence.

It was agreed that Mr. Patrice be allowed to leave the table.

After debate, it was moved by the Honourable Senator Day that draft observations be appended to the committee's report on the bill to the Senate.

At 6:02 p.m., the committee suspended.

At 7:03 p.m., the committee resumed consideration of the motion of the Honourable Senator Day that draft observations be appended to the committee's report on the bill to the Senate.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted on the following vote:

#### YEAS

The Honourable Senators

Baker, P.C., Cowan, Day, Joyal, P.C., Milne, Ringuette, Zimmer—7

#### NAYS

The Honourable Senators

Andreychuk, Nolin, Oliver, Stratton—4

#### ABSTENTIONS

The Honourable Senators

Nil.

It was moved by the Honourable Senator Milne that the Chair of the committee, on the day he tables the report on Bill C-2, ask for the observations to be attached as an appendix to the printed *Debates of the Senate* of that day.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that the bill be reported with amendments and with appended observations to the Senate at the earliest opportunity.

Pursuant to subsection 14(1) of the *Conflict of Interest Code for Senators*, a declaration of private interests was made as follows:

— By oral declaration, the Honourable Senator Joyal, P.C. (Amendment to clause 148 — National Arts Centre).

At 7:19 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du comité,*

Gérald Lafrenière

*Clerk of the Committee*

Il est convenu que M. Patrice est autorisé à se retirer.

Après discussion, il est proposé par l'honorable sénateur Day que l'ébauche des observations soit annexée au rapport sur le projet de loi que le comité remettra au Sénat.

À 18 h 2 p.m., la séance est suspendue.

À 19 h 3, le comité reprend l'examen de la motion de l'honorable sénateur Day pour que l'ébauche des observations soit annexée au rapport sur le projet de loi que le comité remettra au Sénat.

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée comme suit :

#### POUR

Les honorables sénateurs

Baker, P.C., Cowan, Day, Joyal, C.P., Milne, Ringuette, Zimmer—7

#### CONTRE

Les honorables sénateurs

Andreychuk, Nolin, Oliver, Stratton—4

#### ABSTENTIONS

Les honorables sénateurs

Aucun.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne que le président du comité, le jour où il déposera le rapport sur le projet de loi C-2, demande que les observations soient annexées à l'imprimé des *Débats du Sénat* de la journée.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que le projet de loi modifié sera déposé au Sénat le plus tôt possible et que les observations y seront annexées.

Conformément au paragraphe 14(1) du *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*, une déclaration d'intérêts privés a été faite comme suit :

— Par déclaration orale, l'honorable sénateur Joyal, C.P. (amendement à l'article 148 — Centre national des arts).

À 19 h 19, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :



## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, October 26, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## FOURTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, the 27th of June, 2006, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Clause 2, page 3*: Replace line 35 with the following:

“missioner;

(d.1) a ministerial appointee whose appointment is approved by the Governor in Council; and”.

2. *Clause 2, page 4*: Replace line 5 with the following:

“Governor in Council may appoint a person, but does not include the Senate or the House of Commons.”.

3. *Clause 2, page 4*:

## (a) Replace line 20 with the following:

“(d) a Governor in Council appointee, or a ministerial appointee whose appointment is approved by the Governor in Council, who”; and

## (b) Replace line 24 with the following:

“(e) a Governor in Council appointee, or a ministerial appointee whose appointment is approved by the Governor in Council, who”.

4. *Clause 2, page 5*:

## (a) Replace lines 26 and 27 with the following:

“4. (1) For the purposes of this Act, a public office holder is in an actual conflict of interest when he”, and

## (b) Add after line 32 the following:

“(2) For the purposes of this Act, a public office holder is in a potential conflict of interest when the public office holder’s ability to exercise an official power, duty or function could be influenced by his or her private interests or those of his or her relatives or friends, or could be improperly influenced by another person’s private interests.

(3) For the purposes of this Act, a public office holder is in an apparent conflict of interest when there is a reasonable perception, which a reasonably well-informed person could properly have, that the public office holder’s ability to exercise an official power, duty or function must

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 26 octobre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l’honneur de présenter son

## QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d’intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, a, conformément à l’ordre de renvoi du mardi 27 juin 2006, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants :

1. *Article 2, page 4* : Ajouter après la ligne 5 ce qui suit :

« d.1) titulaire d’une nomination ministérielle lorsque celle-ci est approuvée par le gouverneur en conseil; ».

2. *Article 2, page 2* : Remplacer la ligne 36 par ce qui suit :

« nommer une personne, à l’exception du Sénat et de la Chambre des communes. ».

3. *Article 2, page 4* :

## a) Remplacer la ligne 17 par ce qui suit :

« d) est nommé par le gouverneur en conseil ou par le ministre sur approbation de celui-ci et »;

## b) Remplacer la ligne 21 par ce qui suit :

« e) est nommé par le gouverneur en conseil ou par le ministre sur approbation de celui-ci et ».

4. *Article 2, page 5* :

## a) Remplacer les lignes 31 à 33 par ce qui suit :

« 4. (1) Pour l’application de la présente loi, un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d’intérêts réel lorsqu’il exerce »;

## b) Ajouter après la ligne 38 ce qui suit :

« (2) Pour l’application de la présente loi, un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d’intérêts potentiel lorsque sa capacité d’exercer un pouvoir officiel ou une fonction officielle pourrait être influencée par son intérêt personnel ou celui d’un parent ou ami, ou pourrait être influencé de façon irrégulière par celui de toute autre personne.

(3) Pour l’application de la présente loi, un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d’intérêts apparent lorsqu’il existe une perception raisonnable, qu’une personne raisonnablement avertie pourrait avoir à juste titre, que sa capacité d’exercer un pouvoir officiel

have been influenced by his or her private interests or those of his or her relatives or friends, or must have been improperly influenced by another person's private interests.”.

5. *Clause 2, page 6:*

(a) Replace lines 3 and 4 with the following:

“prevent the public office holder from being in an actual, apparent or potential conflict of interest.”;

(b) Replace lines 10 and 11 with the following:

“the decision, he or she would be in an actual, apparent or potential conflict of interest.”.

6. *Clause 2, page 6:*

(a) Replace line 5 with the following:

“6. No public office holder shall make a”; and

(b) Delete lines 12 to 17.

7. *Clause 2, page 7:* Replace line 9 with the following:

“(b) that is given by a relative or close personal friend; or”.

8. *Clause 2, page 9:* Replace lines 39 and 40 with the following:

“it would place the public office holder in an actual, apparent or potential conflict of interest.”.

9. *Clause 2, page 12:* Replace line 10 with the following:

“he or she would be in an actual, apparent or potential conflict of interest.”.

10. *Clause 2, page 13:* Replace line 37 with the following:

“in a 12-month period, the reporting.”.

11. *Clause 2, page 14:* Replace line 16 with the following:

“recused himself or herself to avoid an actual, apparent or potential conflict of”.

12. *Clause 2, page 14:* Replace line 21 with the following:

“identify the actual, apparent or potential conflict of interest that was avoided.”.

13. *Clause 2, page 14:* Replace line 24 with the following:

“is appointed as a public office holder,”.

14. *Clause 2, page 15:* Replace line 1 with the following:

“or more, other than one from a relative,”.

15. *Clause 2, page 18:* Replace line 25 with the following:

“actual, apparent or potential conflict of interest in relation to the reporting”.

16. *Clause 2, page 22:*

(a) Replace line 1 with the following:

“38. (1) The Commissioner may, on application, exempt”; and

(b) Replace lines 22 to 27 with the following:

ou une fonction officielle doit avoir été influencée par son intérêt personnel ou celui d'un parent ou ami, ou doit avoir été influencée de façon irrégulière par celui de toute autre personne. ».

5. *Article 2, page 6 :*

a) Remplacer la ligne 4 par ce qui suit :

« d'intérêts réel, potentiel ou apparent. »;

b) Remplacer la ligne 11 par ce qui suit :

« conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent. ».

6. *Article 2, page 6 :*

a) Remplacer la ligne 5 par ce qui suit :

« 6. Il est interdit à tout titulaire de charge »;

b) Supprimer les lignes 12 à 17.

7. *Article 2, page 7 :* Remplacer la ligne 10 par ce qui suit :

« d'un parent ou d'un ami personnel intime; ».

8. *Article 2, page 9 :* Remplacer la ligne 43 par ce qui suit :

« situation de conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent. ».

9. *Article 2, page 12 :* Remplacer la ligne 13 par ce qui suit :

« d'intérêts réel, potentiel ou apparent. ».

10. *Article 2, page 13 :* Remplacer la ligne 37 par ce qui suit :

« du titulaire excède 200 \$ sur une ».

11. *Article 2, page 14 :* Remplacer la ligne 15 par ce qui suit :

« d'intérêts réel, potentiel ou apparent, il lui incombe de faire, dans les ».

12. *Article 2, page 14 :* Remplacer la ligne 19 par ce qui suit :

« rêts réel, potentiel ou apparent évité. ».

13. *Article 2, page 14 :* Remplacer la ligne 20 par ce qui suit :

« (2) Il incombe au titulaire de charge publique de faire, dans les cent vingt ».

14. *Article 2, page 15 :* Remplacer la ligne 2 par ce qui suit :

« provenant d'un parent, il lui ».

15. *Article 2, page 18 :* Remplacer la ligne 24 par ce qui suit :

« conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent par rapport à ses fonctions ».

16. *Article 2, page 22 :*

a) Remplacer la ligne 1 par ce qui suit :

« 38. (1) Le commissaire peut, sur demande, soustraire à »;

b) Remplacer les lignes 20 à 24 par ce qui suit :



“(3) The decision made by the Commissioner shall be communicated in writing to the person who applied for the exemption.

(4) If the Commissioner has granted an exemption in accordance with this section, the Commissioner shall publish the decision and the reasons in the public registry maintained under section 51.”.

17. *Clause 2, page 24:* Replace, in the English version, line 4 with the following:

“a person under section 39 affects any obligation or”.

18. *Clause 2, page 24:*

(a) Replace line 7 with the following:

“43. (1) In addition to carrying out his or her”;

(b) Replace line 10 with the following:

“(a) provide advice to the Prime”; and

(c) Add after line 17 the following:

“(2) Subject to subsection (4), advice under paragraph (1)(a) may be provided on a confidential basis.

(3) If, in the course of responding to a request by the Prime Minister for advice under paragraph (1)(a), the Commissioner concludes that a public office holder has contravened this Act, the Commissioner shall provide the Prime Minister with a report setting out the facts in relation to the contravention as well as the Commissioner’s analysis and conclusions.

(4) The Commissioner shall, at the same time that the report is provided under subsection (3) to the Prime Minister, provide a copy of it to the public office holder who is the subject of the report and make the report available to the public.”.

19. *Clause 2, page 25:* Delete lines 4 to 21.

20. *Clause 2, page 25:*

(a) Replace line 22 with the following:

“(7) Subject to subsection (8.1), the Commissioner shall provide the”;

(b) Replace lines 26 to 31 with the following:

“request.

(8) Subject to subsection (8.1), the Commissioner shall, at the same time”.

« (3) La décision prise par le commissaire est communiquée par écrit à la personne qui a demandé l’exemption.

(4) Si le commissaire a accordé une exemption en vertu du présent article, il publie sa décision motivée dans le registre visé à l’article 51. ».

17. *Article 2, page 24 :* Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 4 par ce qui suit :

« a person under section 39 affects any obligation or ».

18. *Article 2, page 24 :*

a) Remplacer la ligne 8 par ce qui suit :

« 43. (1) En plus d’appliquer la présente loi »;

b) Remplacer les lignes 10 à 14 par ce qui suit :

« donne :

a) des avis au premier ministre, notamment, à sa demande, sur l’application de la présente loi à un titulaire de charge publique;

b) des avis, à titre confidentiel, au titulaire de charge publique sur »;

c) Ajouter après la ligne 16 ce qui suit :

« (2) Sous réserve du paragraphe (4), les avis mentionnés à l’alinéa (1)a) peuvent être donnés à titre confidentiel.

(3) Si, après réception d’une demande faite par le premier ministre conformément à l’alinéa (1)a), le commissaire conclut, au cours de son examen de la demande, qu’un titulaire de charge publique a contrevenu à la présente loi, il remet au premier ministre un rapport énonçant les faits relatifs à la contravention, son analyse et ses conclusions.

(4) En même temps qu’il remet le rapport, le commissaire en fournit un double au titulaire de charge publique visé et le rend accessible au public. ».

19. *Article 2, page 25 :* Supprimer les lignes 4 à 18.

20. *Article 2, page 25 :*

a) Remplacer la ligne 19 par ce qui suit :

« (7) Sous réserve du paragraphe (8.1), le commissaire remet au premier minis- »;

b) Remplacer les lignes 21 à 25 par ce qui suit :

« la question et ses conclusions.

(8) Sous réserve du paragraphe (8.1), en même temps qu’il remet le rapport, le ».

21. *Clause 2, page 25*: Replace, in the English version, line 32 with the following:

“that the report is provided under subsection (7),”.

22. *Clause 2, page 25*: Add after line 37 the following:

“(8.1) If the Commissioner determines that the request was frivolous or vexatious or was made in bad faith or the examination of the matter was discontinued under subsection (3), the Commissioner shall provide the report only to the member who made the request and the public office holder or former public office holder who is the subject of the request, and shall not make the report available to the public.”.

23. *Clause 2, page 26*:

(a) Replace lines 15 and 16 with the following:

“46. Before providing advice under paragraph 43(1)(a) or a report under section 43,”;

(b) Replace line 22 with the following:

“out in a report under section 43, 44 or 45 that a”; and

(c) Replace line 28 with the following:

“48. (1) For the purposes of paragraph 43(1)(a)”.

24. *Clause 2, page 27*: Replace line 17 with the following:

“43, 44 or 45; or”.

25. *Clause 2, page 28*: Replace line 16 with the following:

“section 86 of the *Parliament of Canada*”.

26. *Clause 2, page 28*: Add after line 26 the following:

“(c.1) decisions on exemption applications under section 38 and the accompanying reasons;”.

27. *Clause 2, page 28*: Replace line 35 with the following:

“recusal under subsection 25(1) or section 30,”.

28. *Clause 2, page 31*:

(a) Replace line 38 with the following:

“later than two years after the day on which the”; and

(b) Replace line 40 with the following:

“matter of the proceedings and, in any case, not later than five years after the day on which the subject-matter of the proceedings arose.”.

29. *Clause 2, page 32*: Replace lines 29 and 30 with the following:

“(2) Nothing in this Act abrogates or”.

30. *Clause 2, page 32*:

(a) Replace line 35 with the following:

“at any time within but not later than two years”; and

21. *Article 2, page 25* : Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 32 par ce qui suit :

« that the report is provided under subsection (7), ».

22. *Article 2, page 25* : Ajouter après la ligne 28 ce qui suit :

« (8.1) S'il juge la demande futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi, ou s'il a mis fin à l'étude en vertu du paragraphe (3), le commissaire remet le rapport uniquement à l'auteur de la demande et à l'intéressé, et ne le rend pas accessible au public. ».

23. *Article 2, page 26* :

a) Remplacer la ligne 11 par ce qui suit :

« l'alinéa 43(1)a) ou son rapport au titre des articles 43, »;

b) Remplacer la ligne 15 par ce qui suit :

« commissaire, dans le rapport prévu aux articles 43, »;

c) Remplacer la ligne 21 par ce qui suit :

« 48. (1) Pour l'application de l'alinéa 43(1)a) et ».

24. *Article 2, page 27* : Remplacer la ligne 16 par ce qui suit :

« prévu aux articles 43, 44 ou 45; ».

25. *Article 2, page 28* : Remplacer les lignes 13 et 14 par ce qui suit :

« missaire peut disposer en vertu de l'article 86 de la *Loi sur le Parlement du Canada*. ».

26. *Article 2, page 28* : Ajouter après la ligne 24 ce qui suit :

« (c.1) les décisions motivées concernant toute demande d'exemption présentée en vertu de l'article 38; ».

27. *Article 2, page 28* : Remplacer la ligne 33 par ce qui suit :

« conformément au paragraphe 25(1) ou à l'article 30, celle-ci : ».

28. *Article 2, page 31* :

a) Remplacer la ligne 36 par ce qui suit :

« prescrivent par deux ans à compter de la date »;

b) Remplacer la ligne 38 par ce qui suit :

« éléments constitutifs de la violation et, en tout état de cause, par cinq ans à compter de la date où les éléments constitutifs de la violation ont pris naissance. ».

29. *Article 2, page 32* : Remplacer les lignes 22 et 23 par ce qui suit :

« (2) La présente loi n'a pas pour ».

30. *Article 2, page 32* :

a) Remplacer la ligne 28 par ce qui suit :

« au titre de la présente loi plus de deux ans après »;



- (b) Replace line 39 with the following:  
“five years after the day on which the subject-”.
31. *Clause 2, page 33*: Replace lines 7 and 8 with the following:  
“67. (1) Within five years after this section comes into force, a comprehensive review”.
32. *Clause 3, page 35, line 4*: Replace in the French version with the following:  
“aux conflits d'intérêts et à l'éthique en conformité avec l'article 44 de”.
33. *Clause 3*:  
(a) *Page 33*:  
(i) Replace lines 26 and 27 with the following:  
“tion in the office of the Ethics Commissioner”, and  
(ii) Delete line 40; and  
(b) *Page 34*:  
(i) Replace lines 1 and 2 with the following:  
“(3) Every reference to the Ethics Commissioner in any”,  
(ii) Replace, in the English version, line 4 with the following:  
“other document executed by that person is”,  
(iii) Replace lines 9 and 10 with the following:  
“administrative proceeding to which the Ethics Commis-”,  
(iv) Replace line 17 with the following:  
“Ethics Commis-”, and  
(v) Replace lines 21 to 23 with the following:  
“possession or control of the Ethics Commissioner relating to the exercise of his or her powers, duties and”.
34. *Clause 4, page 35*: Replace line 34 with the following:  
“Commissioner or Senate Ethics Officer”.
35. *Clause 5, page 36*:  
(a) Replace lines 5 and 6 with the following:  
“committee or member of either House, the Senate Ethics Officer or the Conflict of Interest and Ethics Commissioner”; and  
(b) Replace line 8 with the following:  
“powers referred to in section 86 of the”.

- b) Remplacer la ligne 31 par ce qui suit :  
« état de cause, plus de cinq ans après la date de la ».
31. *Article 2, page 33* : Remplacer les lignes 6 et 7 par ce qui suit :  
« 67. (1) Dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du présent article, un examen appro- ».
32. *Article 3, page 35, ligne 4* : Remplacer, dans la version française, par ce qui suit :  
« aux conflits d'intérêts et à l'éthique en conformité avec l'article 44 de ».
33. *Article 3* :  
(a) *Page 33* :  
(i) Remplacer la ligne 25 par ce qui suit :  
« du »,  
(ii) Remplacer les lignes 35 et 36 par ce qui suit :  
« frais et dépenses du bureau du commissaire à »;  
(b) *Page 34* :  
(i) Remplacer les lignes 4 à 6 par ce qui suit :  
« commissaire à l'éthique sous son nom, la mention de celui-ci vaut mention du commissaire »,  
(ii) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 4 par ce qui suit :  
« other document executed by that person is »,  
(iii) Remplacer les lignes 9 à 12 par ce qui suit :  
« et à l'éthique prend la suite du commissaire à l'éthique, au même titre et dans les mêmes conditions que celui-ci, comme partie aux »,  
(iv) Remplacer les lignes 15 et 16 par ce qui suit :  
« présent article et auxquelles le commissaire à »,  
(v) Remplacer la ligne 22 par ce qui suit :  
« com- ».
34. *Article 4, page 35* : Remplacer la ligne 37 par ce qui suit :  
« l'éthique ou le conseiller sénatorial en éthique. ».
35. *Article 5, page 36* :  
(a) Remplacer la ligne 4 par ce qui suit :  
« membre de l'une ou l'autre chambre, le conseiller sénatorial en éthique et le »;  
(b) Remplacer la ligne 7 par ce qui suit :  
« ses attributions visées à l'article 86 de la ».

36. *Clause 7, page 36:*

## (a) Replace line 19 with the following:

“(c) with respect to the Senate and the office of the Senate Ethics Officer, the Speaker of”;

## (b) Replace line 24 with the following:

“er of the House of Commons,”; and

## (c) Replace line 32 with the following:

“Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer and office”.

37. *Clause 10, page 37:*

## (a) Replace line 14 with the following:

“House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”;

## (b) Replace line 21 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest”.

38. *Clause 11, page 37:* Replace line 27 with the following:

“of Parliament, office of the Senate Ethics Officer and office of the Conflict of”.

39. *Clause 12, page 38:*

## (a) Replace line 3 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest”;

## (b) Replace, in the English version, line 8 with the following:

“Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the”;

## (c) Replace, in the English version, line 14 with the following:

“ment, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest and”;

## (d) Replace, in the English version, line 17 with the following:

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict”;

## (e) Replace, in the English version, line 22 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest”;

## (f) Replace line 25 with the following:

“House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”;

36. *Article 7, page 36 :*

## a) Remplacer la ligne 19 par ce qui suit :

« c) dans le cas du Sénat et du bureau du conseiller sénatorial en éthique, le président du Sénat, »;

## b) Remplacer les lignes 21 à 23 par ce qui suit :

« Bureau de régie interne, dans celui du bureau du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, le président de la Chambre des communes et dans celui de la bibliothèque du »;

## c) Remplacer la ligne 30 par ce qui suit :

« Parlement, celui du bureau du conseiller sénatorial en éthique et celui du bureau du commissaire ».

37. *Article 10, page 37 :*

## a) Remplacer la ligne 19 par ce qui suit :

« communes, de la bibliothèque du Parlement, du bureau du conseiller sénatorial en éthique »;

## b) Remplacer la ligne 26 par ce qui suit :

« du Parlement, du bureau du conseiller sénatorial en éthique ou du bureau du commissaire ».

38. *Article 11, page 37 :* Remplacer la ligne 34 par ce qui suit :

« Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du commissaire aux ».

39. *Article 12, page 38 :*

## a) Remplacer la ligne 7 par ce qui suit :

« munes, à la bibliothèque du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique ou au »;

## b) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 8 par ce qui suit :

« Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the »;

## c) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 14 par ce qui suit :

« ment, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest and »;

## d) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 17 par ce qui suit :

« Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict »;

## e) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 22 par ce qui suit :

« Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest »;

## f) Remplacer la ligne 19 par ce qui suit :

« à la bibliothèque du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique ou au bureau du »;



(g) Replace, in the English version, line 33 with the following:

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”;

(h) Replace line 39 with the following:

“House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”;

(i) Replace, in the English version, line 44 with the following:

“Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the”.

40. *Clause 13, page 39:*

(a) Replace line 7 with the following:

“Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office”;

(b) Replace, in the English version, line 20 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”;

(c) Replace, in the English version, line 29 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”; and

(d) Replace, in the English version, line 41 with the following:

“of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”.

41. *Clause 14, page 40:*

(a) Replace line 5 with the following:

“of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest”; and

(b) Replace, in the English version, line 14 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest”.

42. *Clause 15:*

(a) *Page 40:*

(i) Replace line 22 with the following:

“of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of”;

(ii) Replace, in the English version, line 28 with the following:

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict”;

(iii) Replace, in the English version, line 36 with the following:

g) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 33 par ce qui suit :

« Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of »;

h) Remplacer la ligne 39 par ce qui suit :

« nes, à la bibliothèque du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique ou au bureau »;

i) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 44 par ce qui suit :

« Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the ».

40. *Article 13, page 39 :*

a) Remplacer la ligne 7 par ce qui suit :

« communes, à la bibliothèque du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique ou »;

b) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 20 par ce qui suit :

« Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of »;

c) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 29 par ce qui suit :

« Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of »;

d) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 41 par ce qui suit :

« of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or ».

41. *Article 14, page 40 :*

a) Remplacer la ligne 5 par ce qui suit :

« bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou le bureau du »;

b) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 14 par ce qui suit :

« Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest ».

42. *Article 15 :*

a) *Page 40 :*

(i) Remplacer la ligne 13 par ce qui suit :

« nes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou le bureau »,

(ii) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 28 par ce qui suit :

« Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict »,

(iii) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 36 par ce qui suit :

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”, and

(iv) Replace line 41 with the following:

“House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”; and

(b) *Page 41:*

(i) Replace line 3 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest”, and

(ii) Replace, in the English version, line 9 with the following:

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”.

43. *Clause 16, page 41:* Replace line 19 with the following:

“mons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the”.

44. *Clause 17, page 41:* Replace line 27 with the following:

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”.

45. *Clause 18, page 41:* Replace line 35 with the following:

“House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”.

46. *Clause 19, page 42:* Replace line 6 with the following:

“of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”.

47. *Clause 20, page 42:* Replace line 15 with the following:

“(c.1) the office of the Senate Ethics Officer and the office of the Conflict of Interest and”.

48. *Clause 21, page 43:* Replace line 3 with the following:

“House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”.

49. *Clause 22, page 43:*

(a) Replace line 15 with the following:

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”; and

(b) Replace line 21 with the following:

“Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of”.

50. *Clause 23, page 43:* Replace line 36 with the following:

“Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”.

51. *Clause 24, page 44:* Replace line 3 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer and office of the Conflict of Interest”.

« Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of »,

(iv) Remplacer la ligne 26 par ce qui suit :

« munes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou le »;

(b) *Page 41 :*

(i) Remplacer la ligne 2 par ce qui suit :

« communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou le »,

(ii) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 9 par ce qui suit :

« Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of ».

43. *Article 16, page 41 :* Remplacer la ligne 19 par ce qui suit :

« bibliothèque du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique ou au bureau du ».

44. *Article 17, page 41 :* Remplacer la ligne 26 par ce qui suit :

« Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou le bureau du commissaire aux ».

45. *Article 18, page 41 :* Remplacer la ligne 36 par ce qui suit :

« communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou ».

46. *Article 19, page 42 :* Remplacer la ligne 6 par ce qui suit :

« bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou le bureau du ».

47. *Article 20, page 42 :* Remplacer la ligne 18 par ce qui suit :

« bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du ».

48. *Article 21, page 43 :* Remplacer la ligne 6 par ce qui suit :

« communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique ou le ».

49. *Article 22, page 43 :*

a) Remplacer la ligne 15 par ce qui suit :

« bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du »;

b) Remplacer la ligne 22 par ce qui suit :

« Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of ».

50. *Article 23, page 43 :* Remplacer la ligne 37 par ce qui suit :

« bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du ».

51. *Article 24, page 44 :* Remplacer la ligne 2 par ce qui suit :

« des communes, de la bibliothèque du Parlement, du bureau du conseiller sénatorial en éthique ».



52. *Clause 25, page 44*: Replace line 14 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest”.

53. *Clause 26, page 44*: Replace lines 19 to 21 with the following:

**“26. Subsection 20.5(4) of the *Parliament of Canada Act* is replaced by the following:**

(4) For greater certainty, the administration of the *Conflict of Interest Act* in respect of public office holders who are ministers of the Crown, ministers of state or parliamentary secretaries is not part of the duties and functions of the Senate Ethics Officer or the committee.”.

54. *Clause 28*:

(a) *Page 44*:

(i) Replace line 31 with the following:

“recognized party in the House of”, and

(ii) Replace lines 33 and 34 with the following:

“resolution of that House.”;

(b) *Page 45*: Replace line 19 with the following:

“Council on address of the House of”;

(c) *Page 46*:

(i) Replace lines 26 and 27 with the following:

“shall be considered by the Speaker of the House of Commons and”;

(ii) Replace line 34 with the following:

“sioner referred to in sections 86 and 87; and”, and

(iii) Delete lines 39 to 44;

(d) *Page 47*:

(i) Delete lines 1 to 23, and

(ii) Replace line 24 with the following:

**“86. (1) The Commissioner shall perform the”; and**

(e) *Page 48*:

(i) Add after line 7 the following:

**“86.1 (1) The Commissioner, or any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner, is not a competent or compellable witness in respect of any matter coming to his or her knowledge as a result of exercising any powers or performing any duties or functions of the Commissioner under this Act.**

52. *Article 25, page 44* : Remplacer la ligne 12 par ce qui suit :

« bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du ».

53. *Article 26, page 44* : Remplacer les lignes 17 à 19 par ce qui suit :

**« 26. Le paragraphe 20.5(4) de la *Loi sur le Parlement du Canada* est remplacé par ce qui suit :**

(4) Il est entendu que l'application de la *Loi sur les conflits d'intérêts* aux titulaires de charge publique qui sont ministres, ministres d'État ou secrétaires parlementaires ne fait pas partie des attributions du conseiller sénatorial en éthique ou comité. ».

54. *Article 28* :

a) *Page 44* : Remplacer les lignes 29 à 31 par ce qui suit :

« reconnus à la Chambre des communes et approbation par résolution de cette chambre. »;

b) *Page 45* : Remplacer la ligne 17 par ce qui suit :

« gouverneur en conseil sur adresse »;

c) *Page 46* :

(i) Remplacer la ligne 19 par ce qui suit :

« président de la Chambre »,

(ii) Remplacer la ligne 27 par ce qui suit :

« cles 86 et 87; »,

(iii) Supprimer les lignes 33 à 36;

d) *Page 47* :

(i) Supprimer les lignes 1 à 18,

(ii) Remplacer la ligne 19 par ce qui suit :

**« 86. (1) Le commissaire s'acquitte des fonc- »;**

e) *Page 48* :

(i) Ajouter après la ligne 7, ce qui suit :

**« 86.1 (1) Le commissaire et les personnes agissant en son nom ou sous son autorité n'ont pas qualité pour témoigner ni ne peuvent y être contraints en ce qui concerne les questions venues à leur connaissance dans l'exercice des attributions que la présente loi confère au commissaire.**

(2) No criminal or civil proceedings lie against the Commissioner, or any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner, for anything done, reported or said in good faith in the exercise or purported exercise of any power, or the performance or purported performance of any duty or function, of the Commissioner under this Act.

(3) The protection provided under subsections (1) and (2) does not limit any powers, privileges, rights and immunities that the Commissioner may otherwise enjoy.”,

(ii) Replace line 8 with the following:

“87. The Commissioner shall, in relation to”,

(iii) Replace line 12 with the following:

“88. (1) Personal information collected by the”,

(iv) Replace line 23 with the following:

“89. The Commissioner may authorize any”,

(v) Replace line 30 with the following:

“90. (1) Within three months after the end of”,

(vi) Delete lines 32 to 35,

(vii) Replace lines 36 and 37 with the following:

“(a) a report on his or her activities under section 86 for that year to the Speaker of the”, and

(viii) Replace lines 40 and 41 with the following:

“(b) a report on his or her activities under section 87 for that year to the Speaker of the”.

55. *Clause 28, page 46*: Replace line 29 with the following:

“Board, who shall lay it before the”.

56. *Clause 29, page 49*: Replace line 12 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer and office of the Conflict of”.

57. *Clause 30, page 49*: Replace line 17 with the following:

“of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of”.

58. *Clause 31*:

(a) *Page 49*: Replace lines 20 to 22 with the following:

“of the Act is amended by replacing paragraph (e) with the”; and

(b) *Page 50*: Replace line 1 with the following:

“(e) the office of the Conflict of Interest and”.

(2) Ils bénéficient de l’immunité en matière civile ou pénale pour les actes, les rapports ou comptes rendus et les paroles qui leur sont attribuables de bonne foi dans l’exercice effectif ou censé tel des attributions que la présente loi confère au commissaire.

(3) Cette protection n’a pas pour effet de restreindre de quelque façon les pouvoirs, droits, privilèges et immunités dont le commissaire peut disposer. »,

(ii) Remplacer la ligne 8 par ce qui suit :

« 87. Le commissaire s’acquitte des fonctions »,

(iii) Remplacer la ligne 12 par ce qui suit :

« 88. (1) À défaut du consentement de l’inté- »,

(iv) Remplacer la ligne 23 par ce qui suit :

« 89. Le commissaire peut, dans les limites »,

(v) Remplacer la ligne 28 par ce qui suit :

« 90. (1) Dans les trois mois suivant la fin de »,

(vi) Supprimer les lignes 30 à 32,

(vii) Remplacer les lignes 33 et 34 par ce qui suit :

« a) un rapport sur ses activités au titre de l’article 86 pour l’exercice au président de la »,

(viii) Remplacer les lignes 37 et 38 par ce qui suit :

« b) un rapport sur ses activités au titre de l’article 87 pour l’exercice au président de ».

55. *Article 28, page 46* : Remplacer les lignes 21 et 22 par ce qui suit :

« Conseil du Trésor, qui dépose devant la Chambre des communes avec les prévi- ».

56. *Article 29, page 49* : Remplacer la ligne 12 par ce qui suit :

« du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique et au bureau du commissaire ».

57. *Article 30, page 49* : Remplacer la ligne 20 par ce qui suit :

« à la Bibliothèque du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique, au bureau du ».

58. *Article 31* :

a) *Page 49* : Remplacer les lignes 37 à 39 par ce qui suit :

« 31. L’alinéa e) de la définition de « employeur », à l’article 3 de la même loi, est remplacé par ce qui suit : »;

b) *Page 50* : Remplacer la ligne 1 par ce qui suit :

« e) le bureau du commissaire aux conflits ».



59. *Clause 32, page 50*: Replace lines 4 to 6 with the following:

**“32. Paragraph 85(c.2) of the Act is replaced by the following:**

(c.2) the office of the Conflict of Interest and”.

60. *Clause 33, page 50*: Replace line 20 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer and office of the Conflict of Interest”.

61. *Clause 34*:

(a) *Page 50*: Replace line 31 with the following:

“Parliament, office of the Senate Ethics Officer and office of the Conflict of Interest”; and

(b) *Page 51*: Replace line 1 with the following:

“ment, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest and”.

62. *Clause 35, page 51*: Replace, in the English version, line 20 with the following:

“a person under section 39 affects any obligation or”.

63. *Clause 37*:

(a) *Page 51*:

(i) Replace lines 36 and 37 with the following:

**“into force and the day on which section 24 of the *Public Servants Disclosure*”, and**

(ii) Replace line 41 with the following:

**“adding the following after section 67:”;** and

(b) *Page 52*: Replace lines 1 and 2 with the following:

**“68. If a matter is referred to the Commissioner under subsection 24(2.1) of the *Public*”.**

64. *Clause 38, page 52*:

(a) Replace line 25 with the following:

“committee or member of either House, the Senate Ethics Officer or the”; and

(b) Replace lines 28 and 29 with the following:

“powers referred to in sections 41.1 to 41.5 and 86 of the *Parliament of Canada Act*.”.

65. *Clause 40, page 56*: Replace, in the French version, line 13 with the following:

“a) dont il sait ou devrait normalement savoir qu'elle contient des rensei-”.

66. *Clause 44, page 58*: Add after line 5 the following:

**“(4) Section 404.2 of the Act is amended by adding the following after subsection (6):**

59. *Article 32, page 50* : Remplacer les lignes 5 à 8 par ce qui suit :

**« 32. L'alinéa c.2) de la définition de « employeur », à l'article 85 de la même loi, est remplacé par ce qui suit :**

c.2) le bureau du commissaire aux conflits ».

60. *Article 33, page 50* : Remplacer la ligne 21 par ce qui suit :

« communes, de la bibliothèque du Parlement, du bureau du conseiller sénatorial en éthique, du ».

61. *Article 34* :

a) *Page 50* : Remplacer la ligne 36 par ce qui suit :

« Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du commissaire aux »;

b) *Page 51* : Remplacer la ligne 2 par ce qui suit :

« communes, de la bibliothèque du Parlement, du bureau du conseiller sénatorial en éthique ou ».

62. *Article 35, page 51* : Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 20 par ce qui suit :

« a person under section 39 affects any obligation or ».

63. *Article 37* :

a) *Page 51* :

(i) Remplacer les lignes 37 et 38 par ce qui suit :

**« ou à celle, si elle est postérieure, de l'article 24 de la *Loi sur la protection des* »,**

(ii) Remplacer la ligne 41 par ce qui suit :

**« modifiée par adjonction, après l'article 67, de »;**

b) *Page 52* : Remplacer les lignes 1 et 2 par ce qui suit :

**« 68. Si le commissaire est saisi d'une question en vertu du paragraphe 24(2.1) de la *Loi sur la* ».**

64. *Article 38, page 52* :

a) Remplacer la ligne 22 par ce qui suit :

« membre de l'une ou l'autre chambre, le conseiller sénatorial en éthique et le »;

b) Remplacer les lignes 25 et 26 par ce qui suit :

« ses attributions visées aux articles 41.1 à 41.5 et 86 de la *Loi sur le Parlement du Canada*. ».

65. *Article 40, page 56* : Remplacer, dans la version française, la ligne 13 par ce qui suit :

« a) dont il sait ou devrait normalement savoir qu'elle contient des rensei ».

66. *Article 44, page 58* : Ajouter après la ligne 5 ce qui suit :

**« (4) L'article 404.2 de la même loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (6), de ce qui suit :**

(7) For greater certainty, the payment by or on behalf of an individual of fees to attend an annual, biennial or leadership convention of a particular registered party is a contribution to that party.”.

67. *Clause 46:*

(a) *Page 58:*

(i) Replace line 30 with the following:

“(a) \$2,000 in total in any calendar year to a”,

(ii) Replace line 32 with the following:

“(a.1) \$2,000 in total in any calendar year to”,

(iii) Replace line 36 with the following:

“(b) \$2,000 in total to a candidate for a”, and

(iv) Replace line 39 with the following:

“(c) \$2,000 in total to the leadership contest-”; and

(b) *Page 59:*

(i) Replace line 15 with the following:

“(a) contributions that do not exceed \$2,000”,

(ii) Replace line 20 with the following:

“(b) contributions that do not exceed \$2,000”, and

(iii) Replace line 25 with the following:

“(c) contributions that do not exceed \$2,000”.

68. *Clause 46:*

(a) *Page 58:* Add after line 40 the following:

“(1.1) In respect of any calendar year in which two or more general elections are held, the limits under paragraphs (1)(a) and (a.1) are the amounts set out in those paragraphs multiplied by the number of general elections held in that calendar year.”; and

(b) *Page 59:* Add after line 28 the following:

**“(4) Section 405 of the Act is amended by adding the following after subsection (4):**

(4.1) In respect of any calendar year in which a nomination contestant or candidate of a registered party campaigns as a nomination contestant or candidate in two or more general elections, the contribution amount referred to in paragraph (4)(a) is the amount set out in that paragraph multiplied by the number of general elections in which the nomination contestant or candidate campaigned in that calendar year.”.

69. *Clause 56:*

(a) *Page 63:* Replace line 20 with the following:

(7) Il est entendu que le paiement par un particulier ou pour son compte de frais de participation à un congrès — annuel, biennal ou à l’investiture — d’un parti enregistré donné constitue une contribution à ce parti. ».

67. *Article 46 :*

a) *Page 58 :*

(i) Remplacer la ligne 33 par ce qui suit :

« a) 2 000 \$, au total, à un parti enregistré »,

(ii) Remplacer la ligne 35 par ce qui suit :

« a.1) 2 000 \$, au total, à l’ensemble des »,

(iii) Remplacer la ligne 39 par ce qui suit :

« b) 2 000 \$, au total, au candidat qui n’est pas »,

(iv) Remplacer la ligne 42 par ce qui suit :

« c) 2 000 \$, au total, à l’ensemble des candi- »;

b) *Page 59 :*

(i) Remplacer la ligne 16 par ce qui suit :

« a) les contributions de 2 000 \$, au total, »,

(ii) Remplacer la ligne 22 par ce qui suit :

« b) les contributions de 2 000 \$, au total, »,

(iii) Remplacer la ligne 26 par ce qui suit :

« c) les contributions de 2 000 \$, au total, ».

68. *Clause 46 :*

a) *Page 58 :* Ajouter après la ligne 44 ce qui suit :

« (1.1) Pour toute année civile au cours de laquelle sont tenues deux ou plusieurs élections générales, les plafonds visés aux alinéas (1)a) et a.1) correspondent aux montants respectifs qui y sont prévus, multipliés par le nombre d’élections générales tenues au cours de cette année. »;

b) *Page 59 :* Ajouter après la ligne 29 ce qui suit :

**« (4) L’article 405 de la même loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (4), de ce qui suit :**

(4.1) Pour toute année civile au cours de laquelle un candidat à l’investiture ou un candidat d’un parti enregistré fait campagne à ce titre pour deux ou plusieurs élections générales, le plafond des contributions visé à l’alinéa (4)a) correspond au montant qui y est prévu, multiplié par le nombre d’élections générales pour lesquelles il a fait campagne à titre de candidat à l’investiture ou comme candidat au cours de cette année. ».

69. *Article 56 :*

a) *Page 63 :* Remplacer la ligne 20 par ce qui suit :



“required period) or paragraph 92.6(b) (pro-”;

(b) *Page 64*:

(i) Replace line 5 with the following:

“92.6(a) (providing statement containing”, and

(ii) Replace line 7 with the following:

“ingly contravenes paragraph 92.6(b) (pro-”.

70. *Clause 59, page 64*:

(a) Replace line 31 with the following:

“later than two years after the day on which the”; and

(b) Replace line 34 with the following:

“than seven years after the day on which the offence”.

71. *Clause 67, Page 66*:

(a) Replace line 13 with the following:

““designated public office holder” means”; and

(b) Replace lines 18 and 19 with the following:

“(b) any other public office holder who, in a department within the meaning of paragraph (a), (a.1) or (d) of the definition “department” in section 2 of the *Financial Admin*”.

72. *Clause 67, page 67*: Replace line 2 with the following:

“to (4), as if the person were a designated public”.

73. *Clause 69, page 69*: Replace line 19 with the following:

“(g) the fact that the undertaking does not provide for any”.

74. *Clause 69, page 69*: Replace lines 30 to 32 with the following:

“the individual as a designated public office holder and the date on which the individual last ceased to hold such a designated public office;”.

75. *Clause 69, page 70*: Replace lines 4 to 6 with the following:

“month involving a designated public office holder and relating to the undertaking,

(i) the name of the designated public office”.

76. *Clause 70, page 72*: Replace lines 38 and 39 with the following:

“month involving a designated public office holder,

(i) the name of the designated public office”.

77. *Clause 70, page 72*: Replace lines 7 to 9 with the following:

“qualified the employee as a designated public office holder and the date on which the employee last ceased to hold such a designated”.

78. *Clause 73, page 74*: Replace line 22 with the following:

“present or former designated public office holder”.

« dans le délai prévu) ou à l’alinéa 92.6b) »;

b) *Page 64* :

(i) Remplacer la ligne 5 par ce qui suit :

« 92.6a) (déclaration contenant des rensei- »,

(ii) Remplacer la ligne 7 par ce qui suit :

« sciemment à l’alinéa 92.6b) (déclaration ».

70. *Article 59, page 64* :

a) Remplacer la ligne 31 par ce qui suit :

« la présente loi ne peut être engagée plus de deux »;

b) Remplacer la ligne 34 par ce qui suit :

« en tout état de cause, plus de sept ans après la ».

71. *Article 67, Page 66* :

a) Remplacer la ligne 13 par ce qui suit :

« « titulaire d’une charge publique désignée » »;

b) Remplacer les lignes 18 et 19 par ce qui suit :

« b) tout autre titulaire d’une charge publique qui occupe, au sein d’un ministère au sens des alinéas a), a.1) ou d) de la définition de ce terme à l’article 2 de la *Loi sur la* ».

72. *Article 67, page 67* : Remplacer la ligne 3 par ce qui suit :

« désignée pendant cette période. ».

73. *Article 69, page 69* : Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 19 par ce qui suit :

« (g) the fact that the undertaking does not provide for any ».

74. *Article 69, page 69* : Remplacer la ligne 27 par ce qui suit :

« charge publique désignée et la date de ».

75. *Article 69, page 70* : Remplacer la ligne 4 par ce qui suit :

« publique désignée au cours du mois, le ».

76. *Article 70, page 72* : Remplacer la ligne 39 par ce qui suit :

« publique désignée au cours du mois, le ».

77. *Article 70, page 72* : Remplacer la ligne 6 par ce qui suit :

« charge publique désignée et la date de ».

78. *Article 73, page 74* : Remplacer la ligne 23 par ce qui suit :

« publique désignée l’information tirée des ».

79. *Clause 73, page 74*: Replace line 30 with the following:

“(2) The Commissioner shall, in a report under”.

80. *Clause 73, page 74*: Replace, in the English version, line 32 with the following:

“present or former designated public office holder to”.

81. *Clause 75, page 75*:

(a) Replace line 13 with the following:

“individual ceases to be a designated public office”; and

(b) Replace line 42 with the following:

“(a) was a designated public office holder for a”.

82. *Clause 75, page 75*: Replace line 21 with the following:

“that organization if carrying on those activities would constitute a significant part of the individual’s work on its behalf; and”.

83. *Clause 75*:

(a) *Page 75*: Replace, in the English version, line 29 with the following:

“of any designated public office that was held only”; and

(b) *Page 76*: Replace, in the English version, line 1 with the following:

“(b) was a designated public office holder on an”.

84. *Clause 75, page 76*: Add, after line 8, the following:

“**10.111** No individual who has a contract for services with a department or other governmental organization, and no individual who is employed by an organization or corporation that has a contract for services with a department or other governmental organization, shall carry on, in relation to a public office holder who is employed by or serves in that department or governmental organization, for a period of five years after the day on which the contract ends,

(a) any of the activities referred to in paragraph 5(1)(a) or

(b) in the circumstances referred to in subsection 5(1); or

(b) any of the activities referred to in paragraph 7(1)(a) on behalf of an organization or corporation, if carrying on those activities would constitute a significant part of the individual’s work on its behalf.”.

85. *Clause 75, page 76*: Replace line 10 with the following:

“Act as if they were a designated public office holder”.

86. *Clause 79, page 80*: Replace lines 16 to 22 with the following:

“any position occupied by a public office holder as a position occupied by a designated public office holder for the purposes of paragraph (c) of the definition “designated

79. *Article 73, page 74* : Remplacer la ligne 31 par ce qui suit :

« (2) Le commissaire fait rapport au titre ».

80. *Article 73, page 74* : Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 32 par ce qui suit :

« present or former designated public office holder to ».

81. *Article 75, Page 75* :

a) Remplacer la ligne 12 par ce qui suit :

« d’une charge publique désignée, pour la »;

b) Remplacer les lignes 37 et 38 par ce qui suit :

« a) l’ancien titulaire d’une charge publique désignée a occupé sa charge pendant une ».

82. *Article 75, page 75* : Remplacer la ligne 19 par ce qui suit :

« pour l’organisation qui l’emploie et que ces activités constitueraient une part importante de l’ensemble des activités qu’il exerce pour cet employeur; ».

83. *Article 75* :

a) *Page 75* : Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 29 par ce qui suit :

« of any designated public office that was held only »;

b) *Page 76* : Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 1 par ce qui suit :

« (b) was a designated public office holder on an ».

84. *Article 75, page 76* : Ajouter après la ligne 9 ce qui suit :

« **10.111** Il est interdit à tout individu ayant un contrat de services avec un ministère ou une autre organisation gouvernementale, ou qui est à l’emploi d’une organisation ou d’une personne morale ayant un tel contrat, d’exercer relativement à un titulaire de charge publique qui est à l’emploi ou au service de ce ministère ou de cette organisation gouvernementale, pour une période de cinq ans après la date à laquelle le contrat prend fin :

a) les activités visées aux alinéas 5(1)a) ou b) dans les circonstances prévues au paragraphe 5(1);

b) les activités visées à l’alinéa 7(1)a), s’il agit pour l’organisation ou la personne morale qui l’emploie et que ces activités constitueraient une part importante de l’ensemble des activités qu’il exerce pour cet employeur. ».

85. *Article 75, page 76* : Remplacer la ligne 11 par ce qui suit :

« au titulaire d’une charge publique désignée ».

86. *Article 79, page 80* : Remplacer les lignes 12 à 20 par ce qui suit :

« c.) pour l’application de l’alinéa c) de la définition de « titulaire d’une charge publique désignée » au paragraphe 2(1), désigner tout poste de titulaire d’une charge publique, individuellement ou au titre de son



public office holder” in subsection 2(1) if, in the opinion of the Governor in Council, doing so is necessary for the purposes of this Act.”.

87. *New clause 79.1, page 80:* Add after line 22 the following:

**“79.1 The Act is amended by adding the following after section 13:**

#### PROHIBITION

**13.1** No individual shall obstruct the Commissioner or any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner in the performance of the Commissioner’s duties and functions under this Act.”.

88. *Clause 80, page 81:*

(a) Replace line 7 with the following:

“than two years after the day on which the”; and

(b) Replace line 10 with the following:

“later than five years after the day on which the”.

89. *Clause 80, page 81:*

(a) Replace line 12 with the following:

**“14.01 (1) If a person is convicted of an offence”; and**

(b) Add after line 22 the following:

“(2) Any person who fails to comply with a prohibition of the Commissioner under subsection (1) is guilty of an offence and liable on summary conviction to a fine not exceeding \$50,000.”.

90. *Clause 88, page 83:* Replace line 35 with the following:

**“designated public office holder with the rank of”.**

91. *Delete clause 89, pages 85 to 86.*

92. *Clause 99, page 88:* Replace, in the English version, line 25 with the following:

**“41.3 (1) If a trust disclosed by a member of the House of Commons”.**

93. *Clause 101, page 91:* Replace line 16 with the following:

“House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or”.

94. *Clause 106, page 92:* Replace lines 39 and 40 with the following:

“(c) special adviser to a minister.”.

95. *Clause 107, page 93:*

(a) Replace line 7 with the following:

**“107. (1) A person referred to in subsection”; and**

(b) Add after line 16 the following:

appartenance à une catégorie, comme poste de titulaire d’une charge publique désignée, s’il l’estime nécessaire pour l’application de la présente loi; ».

87. *Nouvel article 79.1, page 80 :* Ajouter après la ligne 20 ce qui suit :

**« 79.1 La même loi est modifiée par adjonction, après l’article 13, de ce qui suit :**

#### INTERDICTION

**13.1** Il est interdit d’entraver l’action du commissaire ou des personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité dans l’exercice des attributions qui lui sont conférées en vertu de la présente loi. ».

88. *Article 80, page 81 :*

a) Remplacer la ligne 6 par ce qui suit :

« présent article plus de deux ans après la date où »;

b) Remplacer la ligne 9 par ce qui suit :

« cause, plus de cinq ans après la date de la ».

89. *Article 80, page 81 :*

a) Remplacer la ligne 11 par ce qui suit :

**« 14.01 (1) En cas de déclaration de culpabilité »;**

b) Ajouter après la ligne 20 ce qui suit :

« (2) Quiconque omet de se conformer à l’interdiction visée au paragraphe (1) est coupable d’une infraction et passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d’une amende maximale de 50 000 \$ . ».

90. *Article 88, page 83 :* Remplacer la ligne 32 par ce qui suit :

**« publique désignée qui est un sous ».**

91. : *Supprimer l’article 89, pages 85 et 86.*

92. *Article 99, page 88 :* Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 25 par ce qui suit :

**« 41.3 (1) If a trust disclosed by a member of the House of Commons ».**

93. *Article 101, page 91 :* Remplacer la ligne 16 par ce qui suit :

« Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique ou au bureau du commissaire aux ».

94. *Article 106, page 92 :* Remplacer les lignes 40 et 41 par ce qui suit :

« c) conseiller spécial d’un ministre. ».

95. *Article 107, page 93 :*

a) Remplacer la ligne 9 par ce qui suit :

**« 107. (1) Les personnes visées aux paragra- »;**

b) Ajouter après la ligne 18 ce qui suit :

“(2) A person who, on the coming into force of this section, is employed in the circumstances described in subsection 41(2) or (3) of the *Public Service Employment Act*, as it read immediately before the coming into force of subsection 103(1) of this Act, and who would have had priority for appointment in accordance with subsection 41(2) or (3) if the person had ceased to be so employed immediately before the coming into force of subsection 103(1), shall be given priority for appointment in accordance with subsection 41(2) or (3), as the case may be, when they cease to be so employed.

(3) For the purposes of subsections (1) and (2), priority for appointment under subsection 41(2) or (3) of the *Public Service Employment Act*, as it read immediately before the coming into force of subsection 103(1) of this Act, shall be determined as if sections 100 and 102 to 105 of this Act had not been enacted.”.

96. *Clause 108, page 93*: Replace, in the English version, line 37 with the following:

“of that province to those provisions.”.

97. *Clause 108, page 94*: Replace lines 1 to 4 with the following:

“(4) Sections 41 to 43, subsections 44(3) and (4) and sections 45 to 55, 57 and 60 to 64 come into force on January 1 of the year following the year in which this Act receives royal assent.

(4.1) Sections 63 and 64 do not apply in respect of monetary contributions made before the day on which those sections come into force.”.

98. *Clause 110, page 95*: Replace lines 5 and 6 with the following:

“commission under the Great Seal, appoint an Auditor General of Canada”.

99. *Clause 116, page 97*: Replace line 26 with the following:

“(3) The Governor in Council shall select the”.

100. *Clause 116, page 97*: Replace line 29 with the following:

“the Leader of the Government in the Senate and the Leader of the Government in the House of”.

101. *Clause 116, page 97*: Replace lines 30 and 31 with the following:

“Commons, by a committee composed of the Leader of the Government in the Senate, the Leader of the Opposition in the Senate, the Leader of the Government in the House of Commons, the Leader of the Opposition in the House of Commons, and the Parliamentary Librarian.”.

102. *Clause 116, page 97*: Replace line 37 with the following:

“(a) provide independent analysis to the Senate”.

« (2) Quiconque est, à l'entrée en vigueur du présent article, employé dans les circonstances visées aux paragraphes 41(2) ou (3) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, dans leur version antérieure à l'entrée en vigueur du paragraphe 103(1) de la présente loi, et aurait eu droit à la priorité de nomination prévue aux paragraphes 41(2) ou (3) s'il avait cessé d'être ainsi employé immédiatement avant l'entrée en vigueur du paragraphe 103(1), a droit à cette priorité de nomination au moment de sa cessation d'emploi.

(3) Pour l'application des paragraphes (1) et (2), la priorité de nomination prévue aux paragraphes 41(2) ou (3) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, dans leur version antérieure à l'entrée en vigueur du paragraphe 103(1) de la présente loi, est déterminée comme si les articles 100 et 102 à 105 de la présente loi n'avaient pas été édictés. ».

96. *Article 108, page 93* : Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 37 par ce qui suit :

« of that province to those provisions. ».

97. *Article 108, page 94* : Remplacer les lignes 1 à 4 par ce qui suit :

« (4) Les articles 41 à 43, les paragraphes 44(3) et (4) et les articles 45 à 55, 57 et 60 à 64 entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant celle de la sanction de la présente loi.

(4.1) Les articles 63 et 64 ne s'appliquent pas à l'égard des contributions monétaires faites avant la date de leur entrée en vigueur. ».

98. *Article 110, page 95* : Remplacer la ligne 5 par ce qui suit :

« vérificateur ».

99. *Article 116, page 97* : Remplacer la ligne 27 par ce qui suit :

« (3) Le gouverneur en conseil choisit le ».

100. *Article 116, page 97* : Remplacer la ligne 30 par ce qui suit :

« soumise par le leader du gouvernement au Sénat et le leader du gouvernement à la ».

101. *Article 116, page 97* : Remplacer la ligne 32 par ce qui suit :

« un comité composé du leader du gouvernement au Sénat, du leader de l'Opposition au Sénat, du leader du gouvernement à la Chambre des communes, du chef de l'Opposition à la Chambre des communes et du biblio- ».

102. *Article 116, page 97* : Remplacer la ligne 40 par ce qui suit :

« communes, de façon indépendante, des analyses de la ».



103. *Clause 116, page 98:*

- (a) Replace line 3 with the following:  
“that committee into the”; and
- (b) Replace lines 26 to 32 with the following:  
“those estimates; and  
  
    (d) when requested to do so by a member of”.

104. *Clause 116:*

- (a) *Page 98:* Replace, in the English version, line 47 with the following:  
“of this section, to free and timely access”; and
- (b) *Page 99:* Replace, in the French version, line 1 with the following:  
“connaissance, gratuitement et en temps opportun, de”.

105. *Clause 120, page 102:*

- (a) Delete lines 22 and 23; and
- (b) Delete lines 27 to 30.

106. *Clause 121, page 105:* Replace lines 19 and 20 with the following:

- “(a.1) a person named by the leader in the Senate of each recognized party in that House;
- (b) a person named by the leader in the House of Commons of each recognized party in that House;”.

107. *Clause 121, page 105:* Replace lines 27 to 34 with the following:

“(2) The selection committee shall identify and assess candidates for appointment to the office of Director, each of whom must be a member of at least 10 years’ standing at the bar of any province, and the committee shall recommend to the Attorney General three assessed candidates whom it considers suitable for appointment.”.

108. *Clause 121:*

- (a) *Page 105:* Replace lines 41 and 42 with the following:  
“to a committee of the Senate, of the House of Commons or of both Houses of Parliament designated or established for that purpose.”; and
- (b) *Page 106:*
  - (i) Replace line 2 with the following:  
“committee referred to in subsection (4) gives its approval,” and
  - (ii) Replace, in the English version, line 5 with the following:  
“or, if the committee does not give”.

109. *Clause 121, page 106:* Replace line 13 with the following:103. *Article 116, page 98 :*

- a) Remplacer la ligne 3 par ce qui suit :  
« ce qui touche les »;
- b) Remplacer les lignes 21 à 27 par ce qui suit :

« d) à la demande de tout comité parlementaire ».

104. *Article 116 :*

- a) *Page 98 :* Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 47 par ce qui suit :  
« of this section, to free and timely access »;
- b) *Page 99 :* Remplacer, dans la version française, la ligne 1 par ce qui suit :  
« connaissance, gratuitement et en temps opportun, de ».

105. *Article 120, page 102 :*

- a) Supprimer les lignes 22 à 24;
- b) Supprimer les lignes 28 à 33.

106. *Article 121, page 105 :* Remplacer les lignes 15 et 16 par ce qui suit :

- « a.1) un représentant nommé par le chef, au Sénat, de chacun des partis qui y sont reconnus;
- b) un représentant nommé par le chef, à la Chambre des communes, de chacun des partis qui y sont reconnus; ».

107. *Article 121, page 105 :* Remplacer les lignes 21 à 26 par ce qui suit :

« (2) Le comité de sélection repère et évalue les candidats — chacun devant être membre du barreau d’une province depuis au moins dix ans — à la charge de directeur, et soumet au procureur général une liste de trois candidats évalués qu’il considère apte à exercer la charge. ».

108. *Article 121 :*

- a) *Page 105 :* Remplacer la ligne 31 par ce qui suit :  
« l’approbation d’un comité soit du Sénat, soit de la Chambre des communes, soit mixte, dé- »;
- b) *Page 106 :*
  - (i) Remplacer la ligne 2 par ce qui suit :  
« probation du comité visé au paragraphe (4), recom- »,
  - (ii) Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 5 par ce qui suit :  
« or, if the committee does not give ».

109. *Article 121, page 106 :* Remplacer la ligne 10 par ce qui suit :

“Senate and House of Commons to that effect. The Director”.

110. *Clause 142, page 117*: Replace line 10 with the following:

“applies to any of its wholly-owned subsidiaries within the”.

111. *Clause 143, page 117*: Replace line 40 with the following:

“regulations, provide timely access to the record in the”.

112. *Clause 144, page 118*:

(a) Replace lines 13 and 14 with the following:

“(c) the Information Commissioner;

(d) the Privacy Commissioner; and

(e) the Commissioner of Lobbying.”; and

(b) Replace line 16 with the following:

“institution referred to in any of paragraphs (1)(a) to (e)”.

113. *Clause 145, page 118*: Replace line 29 with the following:

“*Elections Act*, the Chief Electoral Officer may”.

114. *Clause 147, page 119*:

(a) Replace lines 24 and 25 with the following:

“Board;

(d) VIA Rail Canada Inc.; or

(e) the Canada Foundation for Sustainable Development Technology.”; and

(b) Replace line 32 with the following:

“(e); or”.

115. *Clause 148, page 120*: Add after line 10 the following:

“**20.3** The head of the Canada Foundation for Sustainable Development Technology shall refuse to disclose a record requested under this Act that contains advice or information obtained in confidence by the Foundation relating to applications for funding, eligible projects or eligible recipients, within the meaning of the *Canada Foundation for Sustainable Development Technology Act*, if the Foundation has consistently treated the advice or information as confidential.”.

116. *Clause 148, page 120*: Add before line 11 the following:

“**20.4** The head of the National Arts Centre Corporation shall refuse to disclose a record requested under this Act if the disclosure would reveal the terms of a contract for the

« conseil appuyée par une résolution du Sénat et de la ».

110. *Article 142, page 117* : Remplacer la ligne 10 par ce qui suit :

« s’applique également à ses filiales à cent pour cent au sens de ».

111. *Article 143, page 117* : Remplacer la ligne 43 par ce qui suit :

« règlements, lui communiquer le document en temps utile sur le ».

112. *Article 144, page 118* :

a) Remplacer la ligne 13 par ce qui suit :

« privée;

e) le commissaire au lobbying. »;

b) Remplacer la ligne 15 par ce qui suit :

« tionnés aux alinéas (1)a) à e) ne peut ».

113. *Article 145, page 118* : Remplacer la ligne 27 par ce qui suit :

« élections peut refuser de communiquer les ».

114. *Article 147, page 119* :

a) Remplacer la ligne 27 par ce qui suit :

« d) VIA Rail Canada Inc.;

e) la Fondation du Canada pour l’appui technologique au développement durable. »;

b) Remplacer la ligne 33 par ce qui suit :

« visée à l’un ou l’autre des alinéas (1)a) à e); ».

115. *Article 148, page 120* : Ajouter après la ligne 11 ce qui suit :

« **20.3** Le responsable de la Fondation du Canada pour l’appui technologique au développement durable est tenu de refuser de communiquer les documents qui contiennent des conseils ou des renseignements que la Fondation a recueillis de façon confidentielle et qui se rapportent aux demandes d’aide financière, aux travaux admissibles ou aux bénéficiaires admissibles, au sens de la *Loi sur la Fondation du Canada pour l’appui technologique au développement durable*, si la Fondation les a traités de façon constante comme étant de nature confidentielle. ».

116. *Article 148, page 120* : Ajouter avant la ligne 12 ce qui suit :

« **20.4** Le responsable de la Corporation du Centre national des Arts est tenu de refuser de communiquer les documents dont la communication divulguerait les



services of a performing artist or the identity of a donor who has made a donation in confidence and if the Corporation has consistently treated the information as confidential.”.

117. *Clause 150, page 120*: Replace line 37 with the following:

“government institution or any related audit working paper if a final report of the”.

118. *New clause 150.1, page 120*: Add after line 41 the following:

**“150.1 The Act is amended by adding the following after section 26:**

**26.1** Despite any other provision of this Act, the head of a government institution may disclose all or part of a record to which this Act applies if the head determines that the public interest in the disclosure clearly outweighs in importance any loss, prejudice or harm that may result from the disclosure. However, the head shall not disclose any information that relates to national security.”.

119. *Clause 159, page 123*: Add, in the English version, after line 14 the following:

**“68.3** This Act does not apply to any information that was already under the control of the following Foundations before the coming into force of section 166 of the *Federal Accountability Act*:

(a) the Asia-Pacific Foundation of Canada;

(b) the Canada Foundation for Innovation;

(c) the Canada Foundation for Sustainable Development Technology;

(d) the Canada Millennium Scholarship Foundation; and

(e) The Pierre Elliott Trudeau Foundation.

**68.4** This Act does not apply to any information that was already under the control of the Office of the Auditor General of Canada before the coming into force of section 167 of the *Federal Accountability Act*.

**68.5** This Act does not apply to any information that was already under the control of the Office of the Chief Electoral Officer before the coming into force of section 168 of the *Federal Accountability Act*.

**68.6** This Act does not apply to any information that was already under the control of the Office of the Commissioner of Official Languages before the coming into force of section 169 of the *Federal Accountability Act*.

modalités d’un contrat de services d’un artiste de spectacle ou l’identité d’un donateur qui a fait un don à titre confidentiel, et si la corporation a traité ces renseignements de façon constante comme étant de nature confidentielle. ».

117. *Article 150, page 120* : Remplacer la ligne 39 par ce qui suit :

« interne d’une institution fédérale, ou tout document de travail se rapportant à la vérification, si le rapport ».

118. *Nouvel article 150.1, page 120* : Ajouter après la ligne 42 ce qui suit :

**« 150.1 La même loi est modifiée par adjonction, après l’article 26, de ce qui suit :**

**26.1** Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, le responsable d’une institution fédérale peut autoriser la communication, pour des raisons d’intérêt public, de tout ou partie de tout document assujéti à la présente loi si ces raisons justifient nettement les pertes, atteintes ou préjudices qui peuvent en résulter. Toutefois, le responsable ne peut communiquer aucun renseignement relatif à la sécurité nationale. ».

119. *Article 159, page 123* : Ajouter après la ligne 14 ce qui suit :

**« 68.3** La présente loi ne s’applique pas aux renseignements qui relevaient déjà des fondations ci-après avant l’entrée en vigueur de l’article 166 de la *Loi fédérale sur la responsabilité* :

a) la Fondation Asie-Pacifique du Canada;

b) la Fondation canadienne des bourses d’études du millénaire;

c) la Fondation canadienne pour l’innovation;

d) la Fondation du Canada pour l’appui technologique au développement durable;

e) La Fondation Pierre-Elliott-Trudeau.

**68.4** La présente loi ne s’applique pas aux renseignements qui relevaient déjà du Bureau de vérificateur général avant l’entrée en vigueur de l’article 167 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

**68.5** La présente loi ne s’applique pas aux renseignements qui relevaient déjà du Bureau de directeur général des élections avant l’entrée en vigueur de l’article 168 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

**68.6** La présente loi ne s’applique pas aux renseignements qui relevaient déjà du Commissariat aux langues officielles avant l’entrée en vigueur de l’article 169 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

**68.7** This Act does not apply to any information that was already under the control of the Office of the Information Commissioner before the coming into force of section 170 of the *Federal Accountability Act*.

**68.8** This Act does not apply to any information that was already under the control of the Office of the Privacy Commissioner before the coming into force of section 171 of the *Federal Accountability Act*.”.

120. Delete clause 165, page 126.

121. New clause 172.01, page 127: Add after line 31 the following:

**“172.01 Schedule II to the Act is amended by adding, in alphabetical order, a reference to**

Canada Elections Act

*Loi électorale du Canada*

**and a corresponding reference to “section 540”.”.**

122. Delete clause 172.1, page 127.

123. New clause 179.1, page 131: Add before line 17 the following:

**“179.1 The definition “government institution” in section 2 of the *Library and Archives of Canada Act* is replaced by the following:**

“government institution” has the same meaning as in section 3 of the *Access to Information Act* or in section 3 of the *Privacy Act* or means an institution designated by the Governor in Council.”.

124. Clause 180, page 131: Replace lines 17 and 18 with the following:

**“180. The Act is amended by adding the following after”.**

125. Clause 182, page 132: Replace line 32 with the following:

“applies to any of its wholly-owned subsidiaries within the”.

126. Clause 191:

(a) Page 136: Add after line 43 the following:

“Asia-Pacific Foundation of Canada

*Fondation Asie-Pacifique du Canada*”; and

(b) Page 137: Add after line 7 the following:

“The Pierre Elliott Trudeau Foundation

*La Fondation Pierre-Elliott-Trudeau*”.

127. Clause 194, page 137: Add after line 27 the following:

**“(2.1) Paragraph (d) of the definition “protected disclosure” in subsection 2(1) of the Act is replaced by the following:**

**68.7** La présente loi ne s’applique pas aux renseignements qui relevaient déjà du Commissariat à l’information avant l’entrée en vigueur de l’article 170 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

**68.8** La présente loi ne s’applique pas aux renseignements qui relevaient déjà du Commissariat à la protection de la vie privée avant l’entrée en vigueur de l’article 171 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.”.

120. Supprimer l’article 165, page 126.

121. Nouvel article 172.01, page 127 : Ajouter après la ligne 32 ce qui suit :

**« 172.01 L’annexe II de la même loi est modifiée par adjonction, selon l’ordre alphabétique, de ce qui suit :**

Loi électorale du Canada

*Canada Elections Act*

**ainsi que de la mention « article 540 » en regard de ce titre de loi. ».**

122. Supprimer l’article 172.1, page 127.

123. Nouvel article 179.1, page 131 : Ajouter avant la ligne 20 ce qui suit :

**179.1 La définition de « institution fédérale », à l’article 2 de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, est remplacée par ce qui suit :**

« institution fédérale » S’entend au sens de l’article 3 de la *Loi sur l’accès à l’information* ou de l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ou d’une institution désignée par le gouverneur en conseil. ».

124. Article 180, page 131 : Remplacer les lignes 20 et 21 par ce qui suit :

**« 180. La même loi est modifiée par adjonc- ».**

125. Article 182, page 132 : Remplacer la ligne 30 par ce qui suit :

« s’applique également à ses filiales à cent pour cent au sens de ».

126. Article 191 :

a) Page 136 : Ajouter après la ligne 40 ce qui suit :

« Fondation Asie-Pacifique du Canada

*Asia-Pacific Foundation of Canada* »;

b) Page 137 : Ajouter après la ligne 6 ce qui suit :

« La Fondation Pierre-Elliott-Trudeau

*The Pierre Elliott Trudeau Foundation* ».

127. Article 194, page 137 : Ajouter après la ligne 27 ce qui suit :

**« (2.1) L’alinéa d) de la définition de « divulgation protégée », au paragraphe 2(1) de la même loi, est remplacé par ce qui suit :**



(d) when lawfully permitted or required to do so.”.

128. *Clause 194, page 137*: Add after line 36 the following:

**“(3.1) The definition “reprisal” in subsection 2(1) of the Act is amended by striking out the word “and” at the end of paragraph (d) and by replacing paragraph (e) with the following:**

(e) any other measure that may adversely affect, directly or indirectly, the public servant; and

(f) a threat to take any of the measures referred to in any of paragraphs (a) to (e).”.

129. *Clause 194, page 138*: Add after line 12 the following:

**“(4.1) The portion of the definition “public sector” in subsection 2(1) of the Act after paragraph (c) is replaced by the following:**

However, subject to sections 52 and 53, “public sector” does not include the Canadian Forces.”.

130. *New clause 200.1, page 139*: Add after line 43 the following:

**“200.1 Subsection 16(2) of the Act is repealed.”.**

131. *Clause 201, page 140*: Add before line 7 the following:

**“19.01** For the purposes of the provisions of this Act relating to complaints in relation to a reprisal, any administrative or disciplinary measure taken against a public servant within one year after the public servant makes a disclosure concerning a particular matter under any of sections 12 to 14 shall be presumed, in the absence of a preponderance of evidence to the contrary, to be a reprisal.”.

132. *Clause 201*:

(a) *Page 140*: Replace line 16 with the following:

“one year after the day on which the complainant”; and

(b) *Page 141*:

(i) Replace line 1 with the following:

“(b) the complaint is filed within one year after”, and

(ii) Replace line 13 with the following:

“within one year after the later of”.

133. *Clause 201, page 154*: Replace lines 39 and 40 with the following:

“(f) compensate the complainant for any”.

134. *Clause 203, page 159*: Replace, in the English version, line 7 with the following:

“an investigation;”.

135. *Clause 203, page 160*:

d) lorsque la loi le lui permet ou l’y oblige. ».

128. *Article 194, page 137* : Ajouter après la ligne 37 ce qui suit :

**« (3.1) L’alinéa e) de la définition de « représailles », au paragraphe 2(1) de la même loi, est remplacé par ce qui suit :**

e) toute autre mesure qui peut directement ou indirectement nuire à un fonctionnaire;

f) toute menace à cet égard. ».

129. *Article 194, page 138* : Ajouter après la ligne 12 ce qui suit :

**« (4.1) Le passage de la définition de « secteur public » suivant l’alinéa c), au paragraphe 2(1) de la même loi, est remplacé par ce qui suit :**

Sous réserve des articles 52 et 53, la présente définition ne s’applique toutefois pas aux Forces canadiennes. ».

130. *Nouvel article 200.1, page 139* : Ajouter après la ligne 43 ce qui suit :

**« 200.1 Le paragraphe 16(2) de la même loi est abrogé. ».**

131. *Article 201, page 140* : Ajouter avant la ligne 7 ce qui suit :

**« 19.01** Pour l’application des dispositions de la présente loi concernant les plaintes en matière de représailles, toute sanction disciplinaire ou mesure administrative prise à l’encontre d’un fonctionnaire dans l’année qui suit la divulgation, par celui-ci, de renseignements conformément à tels des articles 12 à 14 est présumée, en l’absence de preuve contraire selon la prépondérance des probabilités, être des représailles. ».

132. *Article 201* :

a) *Page 140* : Remplacer les lignes 14 et 15 par ce qui suit :

« (2) La plainte est déposée dans l’année suivant la date où le plaignant a »;

b) *Page 141* :

(i) Remplacer la ligne 1 par ce qui suit :

« b) il dépose la plainte dans l’année »,

(ii) Remplacer les lignes 12 et 13 par ce qui suit :

« (2) La plainte est déposée dans l’année suivant la date d’entrée en vigueur de ».

133. *Article 201, page 154* : Remplacer les lignes 34 et 35 par ce qui suit :

« f) l’indemniser pour les souffrances et douleurs ».

134. *Article 203, page 159* : Remplacer, dans la version anglaise, la ligne 7 par ce qui suit :

« an investigation; ».

135. *Article 203, page 160* :

(a) Replace line 30 with the following:

“constitute a wrongdoing or reprisal is \$25,000.”;

(b) Replace line 39 with the following:

“more than \$25,000.”; and

(c) Replace line 43 with the following:

“and (5) is at the discretion of the Commissioner.”.

136. *Clause 207, page 162*: Add after line 29 the following:

“(1.1) Where the Commissioner is of the opinion that it is necessary for the purpose of an investigation to obtain information from outside the public sector, the Commissioner may use his or her powers under subsection (1) to direct that such information be provided.”.

137. *New clause 207.1, page 162*: Add after line 29 the following:

**“207.1 Section 34 of the Act is repealed.”.**

138. *Clause 221, page 171*: Replace lines 39 and 40 with the following:

“33 of that Act if the information identifies or could reasonably be expected to lead to the identification of a public servant who made a disclosure, or a person who provided information or who cooperated in an investigation, under that Act;

(b) obtained by him or her or on his or her behalf in the course of an investigation into a disclosure made under that Act or an investigation commenced under section 33 of that Act, unless he or she is of the opinion that it would be in the public interest to disclose the record;

(c) created by him or her or on his or her behalf in the course of an investigation into a disclosure made under that Act, or an investigation commenced under section 33 of that Act, if the investigation is not yet completed; or

(d) received by a conciliator in the course of”.

139. *Clause 221, page 172*: Replace line 12 with the following:

“under that Act if

(a) the information identifies or could reasonably be expected to lead to the identification of a public servant who made a disclosure, or a person who provided information or who cooperated in an investigation, under that Act; or

(b) the investigation is not yet completed.”.

140. *Clause 223, page 174*: Replace line 15 with the following:

a) Remplacer la ligne 28 par ce qui suit :

« dépasser 25 000 \$ . »;

b) Remplacer la ligne 38 par ce qui suit :

« 25 000 \$ . »;

c) Remplacer la ligne 42 par ce qui suit :

« laissée à sa discrétion. ».

136. *Article 207, page 162* : Ajouter après la ligne 30 ce qui suit :

« (1.1) Lorsqu’il croit nécessaire d’obtenir des renseignements hors du secteur public pour la tenue de l’enquête, le commissaire peut, à l’aide des pouvoirs dont il dispose au titre du paragraphe (1), exiger que ces renseignements lui soient fournis. ».

137. *Nouvel article 207.1, page 162* : Ajouter après la ligne 30 ce qui suit :

**« 207.1 L’article 34 de la même loi est abrogé. ».**

138. *Article 221, page 171* : Remplacer les lignes 41 et 42 par ce qui suit :

« loi si les renseignements ont pour effet d’identifier ou pourraient vraisemblablement identifier le fonctionnaire ayant fait une divulgation ou toute personne ayant communiqué des renseignements ou ayant collaboré à une enquête au titre de cette loi;

b) soit obtenus par lui ou pour son compte dans le cadre d’une enquête menée sur une divulgation faite au titre de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles* ou d’une enquête commencée au titre de l’article 33 de cette loi, à moins qu’il ne soit d’avis qu’il y va de l’intérêt public de communiquer les documents;

c) soit créés par lui ou pour son compte dans le cadre d’une enquête menée sur une divulgation faite au titre de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles* ou d’une enquête commencée au titre de l’article 33 de cette loi si l’enquête est toujours en cours;

d) soit recueillis par un conciliateur en vue ».

139. *Article 221, page 172* : Remplacer la ligne 12 par ce qui suit :

« en vertu de cette loi dans l’une ou l’autre des situations suivantes :

a) les renseignements ont pour effet d’identifier ou pourraient vraisemblablement identifier le fonctionnaire ayant fait une divulgation ou toute personne ayant communiqué des renseignements ou ayant collaboré à une enquête au titre de cette loi;

b) l’enquête est toujours en cours. ».

140. *Article 223, page 174* : Remplacer la ligne 14 par ce qui suit :



“disclosure under that Act and the information identifies or could reasonably be expected to lead to the identification of a public servant who made a disclosure, or a person who provided information or who cooperated in an investigation, under that Act.”.

141. *Clause 224, page 174*: Replace lines 20 to 28 with the following:

“**22.2** (1) Subject to paragraph 22(d) of the *Public Servants Disclosure Protection Act*, the Public Sector Integrity Commissioner shall refuse to disclose any personal information requested under subsection 12(1) that was obtained or created by him or her or on his or her behalf in the course of an investigation into a disclosure made under that Act or an investigation commenced under section 33 of that Act if the information identifies or could reasonably be expected to lead to the identification of a public servant who made a disclosure, or a person who provided information or who cooperated in an investigation, under that Act.

(2) Subsection (1) does not apply if the public servant or person who is or could reasonably be identified consents to disclosure of the information.”.

142. *Clause 224, page 174*: Replace line 35 with the following:

“disclosure under that Act if the information identifies or could reasonably be expected to lead to the identification of a public servant who made a disclosure, or a person who provided information or who cooperated in an investigation, under that Act, unless the public servant or person who is or could reasonably be identified consents to disclosure of the information.”.

143. *Clause 226, page 175*: Replace lines 12 and 13 with the following:

“section 45 of the *Conflict of Interest Act* comes into”.

144. *Clause 227, page 175*: Replace line 32 with the following:

“**1.1** (1) The Governor in Council shall estab-”.

145. *Clause 227, page 176*: Replace line 38 with the following:

“Governor in Council that a person be appointed or reappointed”.

146. *Clause 227*:

(a) *Page 176*: Replace lines 40 and 41 with the following:

« de cette loi et l'une ou l'autre des situations suivantes s'applique les renseignements ont pour effet d'identifier ou pourraient vraisemblablement identifier le fonctionnaire ayant fait une divulgation ou toute personne ayant communiqué des renseignements ou ayant collaboré à une enquête au titre de cette loi ».

141. *Article 224, page 174* : Remplacer les lignes 20 à 29 par ce qui suit :

« **22.2** (1) Sous réserve de l'alinéa 22d) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, le commissaire à l'intégrité du secteur public est tenu de refuser la communication des renseignements personnels demandés au titre du paragraphe 12(1) qui ont été créés ou obtenus par lui ou pour son compte dans le cadre d'une enquête menée sur une divulgation faite au titre de cette loi ou d'une enquête commencée au titre de l'article 33 de cette loi si les renseignements ont pour effet d'identifier ou pourraient vraisemblablement identifier le fonctionnaire ayant fait une divulgation ou toute personne ayant communiqué des renseignements ou ayant collaboré à une enquête au titre de cette loi.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas si le fonctionnaire ou la personne identifié ou pouvant vraisemblablement être identifié consent à la communication des renseignements. ».

142. *Article 224, page 174* : Remplacer la ligne 38 par ce qui suit :

« cette loi si les renseignements ont pour effet d'identifier ou pourraient vraisemblablement identifier le fonctionnaire ayant fait une divulgation ou toute personne ayant communiqué des renseignements ou ayant collaboré à une enquête au titre de cette loi, à moins que le fonctionnaire ou la personne identifié ou pouvant vraisemblablement être identifié consente à la communication des renseignements. ».

143. *Article 226, page 175* : Remplacer les lignes 12 à 14 par ce qui suit :

« l'article 45 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* ou à celle, si elle est postérieure, de ».

144. *Article 227, page 175* : Remplacer les lignes 31 et 32 par ce qui suit :

« **1.1** (1) Le gouverneur en conseil constitue la Commission des nominations ».

145. *Article 227, page 176* : Remplacer la ligne 45 par ce qui suit :

« Commission ou le renouvellement de son mandat, le premier ministre consulte les ».

146. *Article 227* :

a) *Page 176* : Remplacer les lignes 45 et 46 par ce qui suit :

“consult with the leader in the Senate of each recognized party in that House and the leader in the House of Commons of each recognized party in that House. An announce-”; and

(b) *Page 177*: Replace lines 2 and 3 with the following:

“each of the Speakers of the two Houses of Parliament for tabling in their respective Houses.”.

147. *Clause 227, page 176*: Replace line 32 with the following:

“of public servants and appointees involved in appointment”.

148. *Clause 227, page 177*: Replace line 5 with the following:

“during good behaviour for a term of seven years”.

149. *Clause 228, page 177*: Replace line 28 with the following:

“sections 183, 184, 186 to 193 and 227 of this Act”.

150. *New clauses 244.1 and 244.2, page 181*: Add after line 30 the following:

#### CANADIAN TOURISM COMMISSION ACT

“244.1 Subsection 11(4) of the *Canadian Tourism Commission Act* is replaced by the following:

(4) The directors appointed under subsection (1) hold office during pleasure on a part-time basis for a term not exceeding four years.

244.2 Subsection 12(3) of the Act is replaced by the following:

(3) The directors appointed under subsection (1) hold office during pleasure on a part-time basis for a term not exceeding four years.”.

151. *Clause 259, page 187*: Add after line 12 the following:

“16.21(1) A person who does not occupy a position in the federal public administration but who meets the qualifications established by directive of the Treasury Board may be appointed to an audit committee by the Governor in Council on the recommendation of the President of the Treasury Board.

(2) A member of an audit committee so appointed holds office during pleasure for a term not exceeding four years, which may be renewed for a second term.

« Commission, le premier ministre consulte le chef, au Sénat, de chacun des partis qui y sont reconnus et le chef, à la Chambre des communes, de chacun des partis qui y sont reconnus. »;

b) *Page 177* : Remplacer les lignes 1 et 2 par ce qui suit :

« L'annonce de la nomination est communiquée au président de chacune des chambres du Parlement ».

147. *Article 227, page 176* : Remplacer la ligne 38 par ce qui suit :

« former les fonctionnaires et les personnes nommées qui sont chargés de mener ».

148. *Article 227, page 177* : Remplacer la ligne 6 par ce qui suit :

« sept ans renouvelable, sauf révocation motivée ».

149. *Article 228, page 177* : Remplacer les lignes 27 et 28 par ce qui suit :

« paragraphe 181(2) et les articles 183, 184, 186 à 193 et 227 de la présente loi, et toute ».

150. *Nouveaux articles 244.1 et 244.2* : Ajouter après la ligne 33 ce qui suit :

#### LOI SUR LA COMMISSION CANADIENNE DU TOURISME

« 244.1 Le paragraphe 11(4) de la *Loi sur la Commission canadienne du tourisme* est remplacé par ce qui suit :

(4) Les administrateurs nommés conformément au paragraphe (1) le sont à titre amovible pour un mandat maximal de quatre ans. Ils exercent leurs fonctions à temps partiel.

244.2 Le paragraphe 12(3) de la même loi est remplacé par ce qui suit :

(3) Les administrateurs nommés conformément au paragraphe (1) le sont à titre amovible pour un mandat maximal de quatre ans. Ils exercent leurs fonctions à temps partiel. ».

151. *Article 259, page 187* : Ajouter après la ligne 13 ce qui suit :

« 16.21 (1) Le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du président du Conseil du Trésor, nommer à titre de membre de tout comité de vérification constitué au titre de l'article 16.2, toute personne qui n'occupe pas de poste au sein de l'administration publique fédérale et qui possède les qualités exigées par ses instructions.

(2) Le membre du comité de vérification ainsi nommé occupe son poste à titre amovible pour un mandat d'au plus quatre ans renouvelable une seule fois.



(3) A member of an audit committee so appointed shall be paid the remuneration and expenses fixed by the Governor in Council.”.

152. *Clause 306, page 203*: Replace line 4 with the following:

“22.1 (1) The Governor in Council shall”.

153. *Clause 306, page 204*: Replace line 22 with the following:

“(4) The Procurement Auditor may re-”.

154. *Clause 306, pages 203 and 204*: Replace the expression “Procurement Auditor” with the expression “Procurement Ombudsman” wherever it occurs, with such modifications as the circumstances require.

155. *Clause 307, page 204*: Replace lines 41 to 43 with the following:

“in subsection 22.1(3);”.

156. *Clause 307*:

(a) *Page 204*: Replace line 40 with the following:

“tions of the Procurement Ombudsman referred to”; and

(b) *Page 205*: Replace line 7 with the following:

“Procurement Ombudsman may make in response”.

Your Committee has also made certain observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

DONALD H. OLIVER

*Chair*

---

#### Observations to the Fourth Report of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs

##### I. Introduction

Throughout the course of Parliamentary history and regardless of the political stripe of the government in power, your committees have at times found that the claims of a government concerning a particular legislative initiative are not faithfully mirrored in the testimony of the witnesses called on to speak to the merits of the bill. This unfortunately has occurred once again with Bill C-2. The disconnect between claims and reality has been exacerbated in this case by the government’s decision to emphasize form over substance in its determination to immediately table this extraordinarily complex and far reaching omnibus legislation as its very first legislative act upon assuming office.

When purely political imperatives are allowed to triumph over sound principles of governance, the public good is not well served.

(3) Il a droit à la rémunération et aux indemnités fixées par le gouverneur en conseil. ».

152. *Article 306, page 203* : Remplacer les lignes 5 et 6 par ce qui suit :

« 22.1 (1) Le gouverneur en conseil nomme un vérificateur de l’approvisionnement ».

153. *Article 306, page 204* : Remplacer la ligne 18 par ce qui suit :

« (4) Il peut recommander l’annulation du ».

154. *Article 306, pages 203 et 204* : Remplacer le terme « vérificateur de l’approvisionnement » par « ombudsman de l’approvisionnement », avec les adaptations nécessaires.

155. *Article 307, page 204* : Remplacer les lignes 35 à 37 par ce qui suit :

« graphe 22.1(3); ».

156. *Article 307* :

a) *Page 204* : Remplacer la ligne 33 par ce qui suit :

« a) l’exercice des attributions de l’ombudsman »;

b) *Page 205* : Remplacer les lignes 5 et 6 par ce qui suit :

« c) la nature des recommandations que l’ombudsman de l’approvisionnement peut faire ».

Votre Comité a aussi effectué des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

---

#### Observations annexées au 4<sup>e</sup> rapport du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles

##### I. Introduction

Dans les annales du parlementarisme canadien, et quel que soit le parti au pouvoir, les comités ont parfois constaté que les affirmations du gouvernement au sujet d’un projet de loi ne trouvaient pas d’écho fidèle dans les observations des témoins sur les avantages et les inconvénients de la mesure proposée. C’est malheureusement ce qui s’est produit dans le cas du projet de loi C-2. La discordance entre les affirmations et la réalité a été amplifiée cette fois-ci par la décision du gouvernement de privilégier la forme plutôt que le fond, dans son empressement à déposer dès son arrivée au pouvoir une première mesure législative qui s’est avérée un projet de loi omnibus extraordinairement complexe et vaste.

Quand des impératifs purement politiques l’emportent sur de solides principes de gouvernance, on ne sert pas le bien public.

Though we were advised by Minister Baird that the bill had come to the Senate only after having been “examined with a microscope” by his colleagues in the House of Commons, and “by a team of government lawyers...and constitutional experts,” (3:11) we were subsequently told by the government to reconsider immediate passage of the bill as we had received it because it had 42 second thoughts, or amendments, that it needed to have made to the centerpiece of its legislative program. Apart from those amendments, there were another half dozen obvious drafting errors which escaped the attention of the microscope in the other place, but fortunately not of your Law Clerk.

Our examination of Bill C-2 also included testimony, where we heard from over 150 witnesses in 30 days of hearings. This process uncovered more than technical and drafting errors. Though we were told that the goal of the legislation is to bring greater transparency and overall accountability to government operations, witnesses testified that the effect of some of the proposed amendments to the existing law would have the perverse effect of achieving the opposite result. In fact, though the government claims that Bill C-2 is grounded in and follows the recommendations proposed by Justice John H. Gomery in his report, Professor Denis Saint-Martin of the University of Montreal testified that “the two are totally in opposite directions; in terms of recommending what needs to be fixed, the two approaches are totally different” (7:30).

In this report we wish to highlight some of the evidence that we heard as well as to draw specific attention to some of the more important amendments that need to be made if the Accountability Bill is to more closely live up to its name. Unfortunately this report is unable to provide full commentary on all of our proposed amendments. Nor is it able to document all the concerns brought forward by witnesses. This abbreviated report is a direct result of the government’s insistence that Bill C-2 be put into force with haste. Under the circumstances, it is not possible to provide a comprehensive report on the full implications of a 214 page legislative proposal which amends over 40 existing statutes.

David Hutton, Coordinator of the Federal Accountability Initiative for Reform (FAIR) described the drafting process that was employed to craft Bill C-2 as “deeply flawed,” and complained that the bill “is complex and is full of loopholes when you dig into it. I feel that the committees have been given an impossible task, namely trying to turn this into effective legislation that meets intent” (9:98). We could not agree more.

Although it is disappointing that the government has resorted to such a flawed process to craft this legislative response to the calls for greater accountability, that fact only reinforces the importance of the task we were assigned by the Senate. This report on Bill C-2 is another example of why Parliament relies on a “chamber of sober second thought” to review the sometimes

Le ministre Baird nous a dit que la mesure législative n’était parvenue au Sénat qu’après avoir été « passée au crible » par ses collègues de la Chambre des communes et « par une équipe d’avocats du gouvernement, notamment des spécialistes [...] constitutionnels » (3:11), mais le gouvernement nous a demandé par la suite de ne pas adopter immédiatement le projet de loi dans la version présentée parce qu’il avait 42 amendements à ajouter à ce qu’il considère comme la pièce maîtresse de son programme législatif. En plus de ces amendements, il y avait une demi-douzaine d’erreurs de rédaction évidentes qui avaient échappé au « crible » de l’autre endroit, mais pas à l’attention de votre légiste heureusement.

Notre examen du projet de loi C-2 a aussi inclus la comparaison de plus de 150 témoins sur 30 jours d’audience. Les témoignages ont fait ressortir davantage que des erreurs de forme et de rédaction. Le projet de loi est censé avoir pour but d’accroître la transparence et la responsabilisation dans les opérations gouvernementales, mais des témoins ont signalé que certaines des modifications proposées aux lois actuelles produiraient, paradoxalement, l’effet contraire. En fait, même si le gouvernement prétend que le projet de loi C-2 s’appuie sur les recommandations formulées par le juge John H. Gomery dans son rapport et y donne suite, M. Denis Saint-Martin, professeur à l’Université de Montréal, a indiqué dans son témoignage que « les deux divergent totalement; au sujet des recommandations concernant ce qui doit être corrigé, les deux approches sont totalement différentes » (7:30).

Dans le présent rapport, nous voulons mettre en lumière des témoignages et attirer l’attention sur certains des principaux amendements qu’il est nécessaire d’apporter pour que le projet de loi sur la responsabilité porte son nom avec plus de justesse. Malheureusement, notre rapport ne peut commenter en détail tous les amendements proposés, ni faire état de toutes les préoccupations formulées par les témoins. C’est un rapport écourté qui résulte directement de l’insistance du gouvernement à faire adopter le projet de loi C-2 à la hâte. Dans les circonstances, il n’est pas possible de produire un rapport exhaustif sur toutes les ramifications d’un projet de loi de 214 pages qui vise à modifier plus de 40 lois existantes.

David Hutton, coordonnateur, Federal Accountability Initiative for Reform (FAIR), a dit qu’il considérerait le mécanisme de rédaction du projet de loi C-2 comme « profondément vicié » et a déploré que le projet de loi soit « complexe et, lorsqu’on y regarde de près, rempli d’échappatoires. Je trouve que l’on a imposé une tâche impossible aux comités, à savoir transformer ce texte en une législation efficace répondant à son objet. » (9:98) Nous partageons entièrement son avis.

Il est certes décevant de voir que le gouvernement a eu recours à un processus vicié pour répondre par voie législative aux appels en faveur d’une plus grande responsabilisation, mais cela rend d’autant plus importante la tâche que nous a confiée le Sénat. Le présent rapport sur le projet de loi C-2 montre une fois de plus que le Parlement compte sur une « chambre de second examen



unintended consequences of legislation and let the intercession of time and reflection play its role in helping attain good order and government for all Canadians.

## II. Conflict of Interest and Ethics Commissioner

The first part of Bill C-2 covers conflict of interest and ethics issues for Parliamentarians and senior government officials, known as public office holders, who are appointed to their positions by the government through an Order of Cabinet (Governor in Council appointments). The bill proposes a stand-alone statute, namely the Conflict of Interest Act (CIA). This new Act would set out the duties, powers and responsibilities of the new Conflict of Interest and Ethics Commissioner in so far as Ministers, their staff and public office holders are concerned. The CIA would include a code of conduct these individuals would be required to follow.

Part I of Bill C-2 also makes amendments to the Parliament of Canada Act, which is the statute that establishes the appointment process for the current Ethics Commissioner, as well as the Senate Ethics Officer. Bill C-2 would eliminate both the Commissioner for the House of Commons and the Senate Ethics Officer positions and transfer their responsibilities to the new Conflict of Interest and Ethics Commissioner. Unlike the Code of Conduct for Public Office Holders, the codes of conduct for the members of the two Chambers will not be placed in the legislation, but rather will remain within the ambit of the Standing Orders and of the Rules of the respective Houses of Parliament.

The major change proposed in Part I of Bill C-2 is therefore the merging of the two current ethics positions into one, so that the new Conflict of Interest and Ethics Commissioner will have jurisdiction over all Members of the House of Commons, Senators and public office holders.

Your committee heard no convincing evidence to support this move to decrease the number of ethics officers from two to one, particularly when the government has stressed its commitment to strengthen the current regime. Your committee is far from convinced that placing into the hands of a single Commissioner the responsibility of overseeing three codes, of overseeing all members of the Senate and of the House of Commons, as well as thousands of public office holders, and then making him or her accountable to three separate and constitutionally independent authorities, i.e. the Executive, the House of Commons and the Senate, will enhance the existing system. The evidence we heard does not support this proposal, either as a matter of parliamentary practice and privilege, the constitutional separation of powers, or even common sense. In fact, the evidence would favour three separate officers, giving each a separate and distinct area of responsibility. Nevertheless, if the House of Commons is comfortable with giving a single Ethics Commissioner responsibility for the oversight of their activities as well as oversight of the activities of individuals responsible to the Executive (Ministers and Order in Council Appointments), that is its prerogative. The Senate, however, has long taken the position that the separation of powers contained in our constitution clearly

objectif » pour examiner les effets parfois involontaires d'un projet de loi et laisser le temps et la réflexion opérer dans notre cheminement vers l'ordre et le bon gouvernement pour le bien de toute la population canadienne.

## II. Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique

La première partie du projet de loi C-2 traite des conflits d'intérêts et de l'éthique pour les parlementaires et les hauts responsables gouvernementaux, appelés titulaires d'une charge publique, qui sont nommés à leur poste en vertu d'un décret du Cabinet (nominations par le gouverneur en conseil). Le projet de loi propose une loi distincte, la Loi sur les conflits d'intérêts (LCI), qui définit les fonctions, les pouvoirs et les responsabilités du nouveau commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique relativement aux ministres, à leur personnel et aux titulaires d'une charge publique. Elle englobe un code de conduite que ces personnes seraient tenues de respecter.

La partie I du projet de loi C-2 modifie également la Loi sur le Parlement du Canada, laquelle établit le processus de nomination de l'actuel commissaire à l'éthique ainsi que du conseiller sénatorial en éthique. Le projet de loi C-2 élimine les postes de commissaire à l'éthique de la Chambre des communes et de conseiller sénatorial en éthique et transfère leurs responsabilités au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique. Contrairement au Code régissant la conduite des titulaires de charge publique, les codes de conduite des parlementaires des deux Chambres ne seront pas intégrés à la Loi, mais demeureront plutôt rattachés au règlement de chacune des chambres du Parlement.

La principale modification proposée à la partie I du projet de loi C-2 est donc la fusion des deux postes actuels d'agents d'éthique, le nouveau commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique ayant compétence à l'égard des députés, des sénateurs et des titulaires d'une charge publique.

Le Comité n'a entendu aucun témoignage convaincant à l'appui de la fusion des deux postes d'agents d'éthique, compte tenu en particulier du fait que le gouvernement a insisté sur son engagement à renforcer le régime actuel. Le Comité est loin d'être convaincu qu'on améliorera le système existant en confiant à un seul commissaire la responsabilité de contrôler l'application de trois codes et de surveiller tous les parlementaires du Sénat et de la Chambre des communes ainsi que des milliers de titulaires de charge publique, puis en l'obligeant à rendre des comptes à trois autorités distinctes et constitutionnellement indépendantes, c'est-à-dire, l'organe exécutif, la Chambre des communes et le Sénat. Les témoignages entendus ne vont pas dans le sens de cette proposition, peu importe qu'on envisage la question sous l'angle du privilège et des usages parlementaires, de la séparation constitutionnelle des pouvoirs ou même du simple bon sens. De fait, les témoignages favoriseraient plutôt la création de trois postes qui seraient investis chacun de responsabilités distinctes. Néanmoins, si la Chambre des communes est à l'aise avec l'idée de confier à un seul commissaire à l'éthique la responsabilité de superviser les activités de ses membres et des responsables envers l'organe exécutif (ministres et personnes nommées par décret), c'est sa prerogative. Mais le Sénat a depuis longtemps adopté la



envisages the House of Commons and the Senate as separate and independent chambers. That independence needs to be reflected in the independence of those who support its functions, including a clearly independent and separate Senate Ethics Officer. Nothing in the evidence we heard has persuaded your committee that the Senate should reverse its long held and often expressed position. In fact, the evidence has made it clear that the current arrangement is working and working well. There was absolutely no testimony of any problem or difficulty with the existing system that would require change. In fact, the most persuasive testimony was that which warned about the negative consequences of what is being proposed in this respect.

Your committee does not believe it is necessary to enter into a lengthy discourse on the merits and advantages of a separate and independent Senate Ethics Officer in view of the lengthy debate that has already taken place over the years. One needs only examine the most recent proceedings around Bill C-4 in 2004 and Bill C-34 in 2003, where the merits and conclusions concerning an independent Senate Ethics Officer were strongly put by members on both sides of the Chamber. Consequently, your committee recommends that Bill C-2 be amended to keep in place the existing system in so far as the Senate Ethics Officer is concerned.

Unfortunately, Part I of Bill C-2 also makes several questionable proposals with respect to the duties and responsibilities of the new Commissioner in his or her dealings with public office holders that cause concern.

Many witnesses, led by the current Ethics Commissioner Bernard Shapiro and the former Ethics Counsellor Howard Wilson, believed it very important to include a preamble in the new Conflict of Interest Act, clearly setting out the guiding principles to be followed by public office holders in the performance of their duties. Such a preamble is in the current Prime Minister's Code for Public Office Holders, and has been in every Prime Minister's Code going back to the Right Honourable Brian Mulroney. We are unclear why, for the first time in 20 years, this practice will no longer be followed. *We urge the government to draft such a statement of guiding principles for public office holders and to add it as a preamble to the new Conflict of Interest Act.*

We are also very puzzled about why the definition of "conflict of interest" has been narrowed significantly by removing the words "apparent and potential", words that have found an important place in the codes that all Prime Ministers have put into place for their ministers and for their senior public office holders. Justice not only needs to be done, it also needs to be seen to be done, and this is nowhere more true than in the political environment. Consequently, your committee is amending Bill C-2 to ensure that the definition of conflict of interest includes apparent and potential conflict of interest.

position selon laquelle la séparation des pouvoirs énoncée dans notre Constitution consacre clairement la Chambre des communes et le Sénat comme des chambres distinctes et indépendantes. Cette indépendance doit se refléter dans l'indépendance de ceux qui contribuent à leur fonctionnement, y compris un conseiller sénatorial en éthique distinct et formellement indépendant. Aucun témoignage entendu n'a persuadé le Comité du fait que le Sénat devrait transformer la position qui est la sienne depuis longtemps et qu'il a souvent exprimée. On a plutôt dit sans ambiguïté que les modalités actuelles fonctionnent très bien. Il n'a absolument pas été question d'un problème ou d'une difficulté quelconque qui nécessiterait un changement au sein du système actuel. De fait, le témoignage plus persuasif a pris la forme d'une mise en garde concernant les conséquences néfastes de ce qui est maintenant proposé.

Le Comité ne croit pas nécessaire de s'étendre sur le bien-fondé et les avantages d'un conseiller sénatorial en éthique distinct et indépendant, eu égard au long débat qui a déjà eu lieu au fil des ans. Il n'y a qu'à examiner les délibérations les plus récentes sur le projet de loi C-4 en 2004, et le projet de loi C-34 en 2003, où des membres des deux côtés de la Chambre ont fait valoir avec force les avantages qu'ils percevaient et leurs conclusions relativement à un conseiller sénatorial en éthique indépendant. Le Comité recommande donc qu'on modifie le projet de loi C-2 afin de préserver le régime existant en ce qui concerne le conseiller sénatorial en éthique.

Malheureusement, la partie I du projet de loi C-2 contient aussi plusieurs propositions sujettes à caution et préoccupantes visant les fonctions et responsabilités du nouveau commissaire dans ses rapports avec les titulaires d'une charge publique.

De nombreux témoins, à commencer par l'actuel commissaire à l'éthique Bernard Shapiro et l'ex-conseiller en éthique Howard Wilson, jugent important d'inclure dans la nouvelle Loi sur les conflits d'intérêts un préambule énonçant clairement les principes directeurs à suivre par les titulaires de charge publique dans l'exécution de leurs fonctions. Un tel préambule existe actuellement dans le Code du premier ministre pour les titulaires de charge publique, et cela a été le cas dans le code de chaque premier ministre depuis le très honorable Brian Mulroney. Il nous est difficile de comprendre pourquoi, pour la première fois en 20 ans, on laisserait tomber cette pratique. *Nous exhortons le gouvernement à rédiger un énoncé de principes directeurs à l'intention des titulaires de charge publique et de l'ajouter en tant que préambule à la nouvelle Loi sur les conflits d'intérêts.*

Par ailleurs, nous sommes restés très perplexes en constatant qu'on avait restreint notablement la définition du « conflit d'intérêts » en enlevant les mots « potentiel ou apparent », des mots fort importants dans les codes que tous les premiers ministres ont mis en place pour leurs ministres et leurs titulaires de charge publique de haut rang. Non seulement l'action doit être juste, mais elle doit paraître juste, et plus que partout ailleurs cela s'applique au milieu politique. Par conséquent, le Comité modifie le projet de loi C-2 de manière à ce que la définition des conflits d'intérêts englobe les conflits potentiels ou apparents.



In this same vein where appearances can be very important, your committee has concerns about section 44 of the proposed new Conflict of Interest Act. This section provides that a member of either Chamber of Parliament who has reasonable grounds to believe that a public office holder has contravened the Act may ask the Commissioner to examine the matter. The difficulty with the provision is that even if the Commissioner quickly concludes the request “was frivolous or vexatious or was made in bad faith” and discontinues the investigation, he/she must nevertheless produce a report, give it to the public office holder in question and to the complaining member of Parliament, as well as to the prime minister and then “make the report available to the public.”

Your committee finds it difficult to understand why an accusation that was made privately and in bad faith, and then found to be without any merit whatsoever, needs to be repeated publicly by the Commissioner, thereby impugning the reputation of the blameless public office holder by raising an issue publicly that should never have been raised at all in the first place. Your committee recommends that under the circumstances described, the Report of the Commissioner would be provided to only the member who complained and to the public office holder complained of. The public office holder would then have the option, as the innocent party, of deciding whether it was necessary to publicly release the report of the Commissioner exonerating him/her from the scurrilous accusation. The potential for mischief in section 44 is compounded because it is worded to specifically apply to former office holders, thereby opening the door for members of one Parliament to launch “frivolous or vexatious... bad faith” complaints to the Commissioner about the public office holders associated with earlier Parliaments and administrations.

This naturally leads to the question about how far back in time one can go to complain about the behaviour of former public office holders. Though this question was not specifically addressed in the testimony we heard, section 65 of the proposed new Conflict of Interest Act states:

Proceedings under this Act may be taken at any time within but not later than five years after the day on which the Commissioner became aware of the subject-matter of the proceedings and, in any case, not later than ten years after the day on which the subject-matter of the proceeding arose.

Your committee has serious misgivings about a proposal whereby the Commissioner could wait up to five years after learning of a matter before instituting a proceeding, or in other words, before taking a prescribed action under the Act. Surely the Commissioner should be required to act more quickly after first learning of a problem. Similarly, being able to initiate actions for as long as 10 years in total following the event in question provides an inordinate length of time to pursue a matter, particularly when as we heard from former Chief Justice Antonio Lamer that the limitation period in Canada for summary conviction offences is normally only 6 months, according to the Criminal Code.

Dans le même ordre d'idée, soit l'importance considérable que peuvent revêtir les apparences, le Comité s'interroge au sujet de l'article 44 de la nouvelle Loi sur les conflits d'intérêts. En vertu de cet article, tout parlementaire qui a des motifs raisonnables de croire qu'un titulaire de charge publique a contrevenu à la loi peut demander au commissaire d'étudier la question. Le problème est que même s'il arrive rapidement à la conclusion que la demande est « futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi » et qu'il met fin à son enquête, le commissaire doit néanmoins produire un rapport, le remettre au titulaire de charge publique en question et au parlementaire qui a déposé la plainte de même qu'au premier ministre, puis le « [rendre] accessible au public ».

Le Comité comprend difficilement pourquoi une accusation portée en privé et de mauvaise foi, qui s'avère ensuite sans aucun fondement, doit être répétée en public par le commissaire, ce qui cause préjudice à la réputation du titulaire irréprochable du fait de l'examen sur la place publique d'une question qui n'aurait jamais dû être soulevée de toute façon. Le Comité recommande que, dans les circonstances décrites, le rapport du commissaire ne soit remis qu'au parlementaire ayant déposé la plainte et au titulaire de charge publique en ayant fait l'objet. Ce dernier aurait alors l'option, en tant que partie innocente, de décider s'il convient de rendre public le rapport du commissaire qui l'exonère de l'accusation calomnieuse. Le potentiel de dommage de l'article 44 est amplifié par le fait que le libellé de la disposition mentionne précisément les anciens titulaires de charge publique, ce qui offre aux parlementaires d'une législature la possibilité de déposer des plaintes « futile[s] vexatoire[s] ou entachée[s] de mauvaise foi » à l'encontre de titulaires de charge publique associés à des législatures ou à des administrations antérieures.

Cela soulève naturellement la question de savoir jusqu'où on peut remonter dans le temps pour se plaindre du comportement d'un ancien titulaire de charge publique. Cette question n'a pas été abordée directement dans les témoignages que nous avons entendus, mais l'article 65 de la Loi sur les conflits d'intérêts proposée énonce:

Aucune procédure ne peut être engagée au titre de la présente loi plus de cinq ans après la date où le commissaire a eu connaissance des éléments constitutifs de l'infraction et, en tout état de cause, plus de 10 ans après la date de la prétendue perpétration.

Le Comité émet de sérieux doutes au sujet d'une disposition permettant au commissaire d'attendre jusqu'à cinq ans après avoir appris l'existence d'un dossier pour engager une procédure, autrement dit avant de mettre la loi en application. De toute évidence, on devrait exiger que le commissaire agisse plus rapidement après avoir appris l'existence d'un problème. De même, la marge de manœuvre laissée pour donner suite à un dossier, pouvant aller jusqu'à 10 ans après l'événement en question, est démesurée, en particulier compte tenu du témoignage de l'ex-juge en chef Antonio Lamer qui indiquait que, pour les infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité, la période limite au Canada est normalement de six mois seulement, selon le Code criminel.

The proposed 5 year/10 year limitation period contained in section 65 of the new Conflict of Interest Act is repeated in the sections of Bill C-2 which amend the Canada Elections Act and the Lobbyists Registration Act. In all cases, your committee believes that those responsible for ensuring the enforcement of these statutes should be expected to take the appropriate action within two years of learning of the difficulty, and certainly within seven years of the incident taking place. Justice should not be delayed.

Another provision in the proposed Conflict of Interest Act that causes your committee difficulty is section 43, which provides that the Prime Minister may obtain confidential advice from the Commissioner about the application of the new Act to individual public office holders. In normal circumstances this should not be a problem, but in a case where the Commissioner decides to conduct a full investigation into the conduct of a public office holder because of the serious nature of what the Prime Minister is requesting to know, any conclusion the Commissioner then reached and conveyed to the Prime Minister under section 43 would be kept secret. Even if the conclusion reached by the Commissioner was that serious wrong doing had taken place, the only person who would ever know under the Accountability Bill would be the Prime Minister.

While we agree that a Prime Minister should be able to seek and receive confidential advice from the Commissioner, we do not agree that in the circumstances described above the Prime Minister should be able to keep the information received from the Commissioner secret.

Your committee therefore has amended Bill C-2 so that where the Prime Minister requests confidential advice under section 43 and the Commissioner concludes, after conducting an investigation, that a breach of the Act has occurred, that conclusion must be publicly disclosed.

Your committee was surprised that in addition to seeking to keep all dealings with the Commissioner secret, the Prime Minister would be seeking to impose what amounts to a gag order on Members of Parliament concerning possible wrong doing by public office holders, which of course include his or her ministers. Subsections 44(4) and (5) of the new CIA state that when a member of the Senate or House of Commons receives information "from the public... indicating that a public office holder or former public office holder has contravened this Act," the member, "while considering whether to bring that information to the attention of the Commissioner, shall not disclose that information to anyone." It would be a breach of the Act if the member sought advice from anyone whatsoever about what to do with this information, even advice from his Parliamentary colleagues or party leader. Furthermore, if the member then decided to bring the information to the attention of the Commissioner, subsection 44(5) goes on to say that "the member shall not disclose that information to anyone until the Commissioner has issued a report". There is no requirement that the Commissioner issue a report within a certain period of time.

Les limites de cinq ans/dix ans prévues à l'article 65 de la nouvelle Loi sur les conflits d'intérêts sont reprises dans les articles du projet de loi C-2 qui modifient la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Dans tous les cas, le Comité croit qu'on devrait s'attendre à ce que les responsables de l'application de ces lois prennent les mesures appropriées dans les deux ans suivant le moment où ils apprennent l'existence du problème, et certainement dans les sept ans suivant l'incident. La justice ne doit pas être différée.

Le Comité éprouve des difficultés avec une autre disposition de la Loi sur les conflits d'intérêts proposée, l'article 43, énonçant que le premier ministre peut obtenir du commissaire, à titre confidentiel, des avis sur l'application de la nouvelle loi à un titulaire de charge publique. En temps normal, cela ne devrait pas causer de problème, mais si le commissaire décide de mener une enquête complète sur la conduite d'un titulaire de charge publique en raison de la gravité de ce que le premier ministre demande à connaître, toute conclusion alors dégagée par le commissaire et communiquée au premier ministre en vertu de l'article 43 demeurerait secrète. Même si la conclusion du commissaire était qu'un manquement grave a eu lieu, la seule personne qui en serait informée en vertu du projet de loi sur la responsabilité serait le premier ministre.

Nous admettons qu'un premier ministre devrait pouvoir demander et recevoir des avis du commissaire à titre confidentiel, mais nous ne pensons pas que, dans les circonstances décrites ci-haut, le premier ministre devrait pouvoir garder secrets les renseignements ainsi obtenus.

Le Comité a par conséquent modifié le projet de loi C-2 pour faire en sorte que, lorsque le premier ministre demande un avis confidentiel en vertu de l'article 43 et que le commissaire conclut après enquête qu'il y a eu violation de la loi, cette conclusion soit divulguée publiquement.

Le Comité a été surpris de constater qu'en plus de vouloir garder secrets tous contacts avec le commissaire, le premier ministre chercherait à imposer l'équivalent d'une consigne du silence aux députés et aux ministres à propos d'éventuels actes fautifs de titulaires de charge publique. Les paragraphes 44(4) et (5) de la nouvelle Loi sur les conflits d'intérêts énoncent que tout parlementaire recevant « des renseignements provenant du public [...] qui portent à croire que l'intéressé a contrevenu à la présente loi [...] ne peut les communiquer à quiconque pendant qu'il décide s'ils devront être communiqués au commissaire ». Il s'ensuit qu'un parlementaire viole la loi s'il demande l'avis de quiconque au sujet de ces renseignements, fût-ce à ses collègues parlementaires ou au chef du parti. En outre, si le parlementaire décide de communiquer les renseignements au commissaire, le paragraphe 44(5) poursuit en disant qu'« il ne peut les communiquer à quiconque avant [que le commissaire n'ait] remis le rapport prévu ». Or rien n'oblige le commissaire à présenter un rapport dans un certain délai.



This prohibition, or gag order, applies only to the Parliamentarians who receive the information from the public and not to anyone in the public itself.

Your committee finds this attempt by the “New Government of Canada” to muzzle Members of Parliament in order to prevent them from discussing with anyone information received from ordinary Canadians about possible wrongdoing by Members of Cabinet and other senior public office holders to be offensive in the extreme. Although we are hesitant about making recommendations that touch on the rights and privileges of the members of the House of Commons and recognize that its members approved this restriction on their actions, your committee nevertheless believes that this prohibition offends the historic and essential privileges of all parliamentarians and must be removed.

### III. Political Financing

The proposed changes to political financing contained in Bill C-2 were described by Minister Baird as building on major reforms that were put into place in 2003 in Bill C-24 by the former Chrétien Government (S.C. 2003, c.19). “[T]he measures adopted by the Thirty-seventh Parliament were good, and we are proposing to go farther” (3:50).

Your committee, however, is puzzled that the government would initiate these further changes without awaiting the results of the statutory review mandated by C-24. Bill C-24 was the most significant reform of political financing since the *Election Expenses Act* of 1974 and consequently contained a clause that called for a House of Commons Committee to conduct a review “to consider the effects of the provisions of this Act concerning political financing.” According to s.63.1 of Bill C-24, that review would take place after the Chief Electoral Officer submitted his report to the House of Commons following the first general election held under the new financing rules. The first part of that report was tabled by Mr. Kingsley in September of 2005. He has said that he will present a second report that would deal with political financing reforms. However, instead of now awaiting Mr. Kingsley’s report on political financing and having a review of those new financing laws by a House of Commons committee, as required in Bill C-24, the government has decided to bring forward major new changes to those same financing laws in this bill, without any review whatsoever. To now proceed with further significant changes without having the benefit of that review does not appear to be the most rational way of dealing with such a critical element of our democratic electoral process.

Your committee was even more surprised when after being asked whether the government had done any comparative studies on how other jurisdictions treat political donations, Minister Baird replied: “We did not do a provincial comparison.” (3:26). Mr. Leslie Seidle, the former Senior Research Director at Elections Canada, and now with the Institute for Research on Public Policy expressed the view that “If no comparisons were done with provincial experience, I wonder what has happened to our policy development within the Government of Canada” (7:122).

Cette interdiction, ou consigne du silence, ne s’applique qu’aux parlementaires qui reçoivent des renseignements du public et non à un membre quelconque du public.

Le Comité considère comme extrêmement offensante cette tentative du « nouveau gouvernement du Canada » de bâillonner les députés afin de les empêcher de discuter avec quiconque de renseignements reçus de simples citoyens canadiens sur d’éventuels actes fautifs commis par des ministres ou d’autres titulaires de charge publique de haut rang. Nous hésitons à présenter des recommandations qui touchent aux droits et privilèges des députés de la Chambre des communes et reconnaissons que ceux-ci ont approuvé cette restriction de leurs actes, mais le Comité croit néanmoins qu’une telle interdiction porte atteinte aux privilèges historiques et essentiels de tous les parlementaires et qu’elle doit être supprimée.

### III. Financement politique

Selon le ministre Baird, les changements proposés aux règles sur les contributions politiques dans le projet de loi C-2 s’appuient sur une réforme majeure lancée en 2002 par le gouvernement Chrétien dans la loi C-24. « Constatant que les mesures adoptées par la 37<sup>e</sup> législature avaient été bonnes, nous nous sommes proposé d’aller plus loin. » (3:50)

Le Comité est tout de même étonné que le gouvernement prenne l’initiative d’autres changements sans attendre les résultats de l’examen prévu par la loi C-24. La loi C-24 instaurait la réforme des règles de financement politique la plus importante depuis l’adoption de la *Loi sur les dépenses d’élection* de 1974, et renfermait une disposition demandant à un comité de la Chambre des communes d’examiner « l’effet des dispositions de la présente loi concernant le financement politique ». Selon l’article 63.1 du projet de loi C-24, cet examen est sensé suivre le dépôt d’un rapport à la Chambre des communes par le directeur général des élections au sujet de la première élection générale régit par les nouvelles mesures sur le financement. M. Kingsley a déposé ce rapport au mois de septembre 2005. Toutefois, au lieu d’examiner ces nouvelles lois sur le financement, tel que l’exige le projet de loi C-24, le gouvernement a décidé d’apporter d’importants changements à ces mêmes lois sur le financement avec le C-2, et sans faire le moindre examen. Procéder dès maintenant à une autre réforme sans bénéficier des résultats de cet examen ne nous semble pas la façon la plus rationnelle d’aborder un élément aussi crucial de notre démocratie électorale.

Le Comité a été encore plus surpris par la réponse du ministre Baird à qui il a demandé si le gouvernement avait fait des études comparatives sur les règles de financement politique d’autres gouvernements: « Non, nous n’avons pas fait de comparaisons à l’échelle provinciale. » (3:26) M. Leslie Seidle, ancien directeur principal de la recherche à Elections Canada, qui travaille maintenant à l’Institut de recherche en politiques publiques, a fait l’observation suivante: « S’il n’y a pas eu de comparaison avec les provinces, je me pose des questions au sujet du processus d’élaboration des politiques du gouvernement du Canada. » (7:122)

Perhaps the reason that a formal provincial comparison was not undertaken was because the government already knew that the contribution limits it was proposing in Bill C-2 federally were not in line with what now exists provincially.

Currently, at the federal level, individuals are permitted contribute a maximum of:

1. \$5,000 to a registered political party and its constituency association collectively in a calendar year
2. \$5,000 to a non-registered party candidate in a particular election; and
3. \$5,000 to leadership contestants in a particular leadership contest

Unions and corporations are allowed to contribute a maximum of \$1,000 in any calendar year to local constituencies and candidates collectively.

Bill C-2 would prohibit all union and corporate donations and would significantly reduce the amounts individuals are able to contribute to political parties and their candidates. Instead of the current \$5,000 limit, Canadians would be able to contribute a maximum of \$1,000 to leadership hopefuls as well as to candidates of unregistered parties. The current maximum of \$5,000 for registered parties, their candidates and constituencies would be reduced to \$2,000, to be equally divided between the party itself and between the local constituencies together with its candidate.

All these limits are well below what is permitted in virtually all provinces. In fact, several provinces have absolutely no contribution limits for political donations as can be seen from a comparative analysis conducted by the Library of Parliament which is attached as an appendix to this report. For those provinces that do have contribution restrictions, their limits are normally much higher than what is proposed in Bill C-2.

The limits in Alberta, for instance, for individuals wishing to contribute to the electoral process within their province during a provincial election would be up to 30 times higher than the limit of Canadians wishing to support the political party they thought could best represent their interest during a federal election. It is difficult to justify a measure producing such disparity, particularly when a scheduled federal review of the political financing system is cancelled in order to bring about this result.

Witnesses before your committee, especially representatives of smaller political parties, were concerned that the reduced political contribution limits would severely impair their ability to raise needed campaign funds. Some of the smaller political parties, in particular, noted that they are dependent upon relatively large contributions from a small number of contributors.

Will Arlow, of the Canadian Action Party, described the new limits as "punishing" and "as hostile to small parties" (6:60). Marvin Glass of the Communist Party of Canada opined that

L'absence d'étude comparative officielle avec les provinces tient peut-être au fait que le gouvernement savait déjà que les montants limites proposés au niveau fédéral dans le projet de loi C-2 ne concordaient pas avec ceux des provinces.

Actuellement, au niveau fédéral, les particuliers peuvent verser une contribution maximale de:

1. 5 000 \$, au total, à un parti politique enregistré et à son association de circonscription au cours d'une année civile;
2. 5 000 \$ au candidat d'un parti non enregistré pour une élection donnée;
3. 5 000 \$ aux candidats à la direction pour une course à la direction donnée.

Les syndicats et les sociétés ont le droit de verser jusqu'à concurrence de 1 000 \$ au total à des associations locales et à des candidats au cours d'une année civile donnée.

Le projet de loi C-2 interdit tous les dons des syndicats et des sociétés et réduit de beaucoup les montants que les particuliers peuvent verser aux partis politiques et à leurs candidats. Au lieu du plafond actuel de 5 000 \$, les Canadiens pourraient donner tout au plus 1 000 \$ aux candidats à une course à la direction et aux candidats de partis non enregistrés. Le maximum actuel de 5 000 \$ pour les partis enregistrés, leurs candidats et les circonscriptions serait réduit à 2 000 \$, à diviser également entre le parti et les associations locales ainsi que leurs candidats.

Toutes ces limites sont très inférieures à celles qui ont été établies dans la quasi-totalité des provinces. En fait, plusieurs provinces n'ont imposé aucun plafond pour les contributions politiques, comme le montre une analyse comparative effectuée par la Bibliothèque du Parlement, qui est annexée au présent rapport. Les provinces qui ont fixé un maximum autorisent normalement des montants beaucoup plus élevés que ce qui est proposé dans le projet de loi C-2.

En Alberta, par exemple, la contribution que les particuliers peuvent verser à l'occasion d'élections provinciales serait jusqu'à 30 fois plus élevée que la limite imposée à ceux qui veulent appuyer un parti politique susceptible de bien défendre leurs intérêts lors d'élections fédérales. Il est difficile de justifier une mesure qui donne lieu à une telle disparité, surtout si ce résultat découle de l'annulation d'un examen fédéral du système de financement politique.

Des témoins qui ont comparu devant nous, et en particulier les représentants de petits partis politiques, craignaient que la réduction du maximum des contributions politiques nuise sérieusement à leurs efforts pour recueillir les fonds nécessaires à une campagne électorale. Certains de ces partis ont signalé qu'ils étaient dépendants des contributions relativement importantes versées par un petit nombre de donateurs.

Will Arlow, du Parti Action canadienne, a dit des nouvelles règles qu'elles « punissent » les petits partis et sont « hostiles envers » eux (6:60). Marvin Glass, du Parti communiste du



“The main point here is that this makes small parties a self-fulfilling prophecy. The proposals you make are almost guaranteed to keep us small” (6:87).

The government has failed to produce any evidence whatsoever that the existing limits are somehow undermining the electoral process at either the federal or the provincial level, where contribution limits are generally higher than those being proposed in Bill C-2. This failure of the government to support its proposals on electoral financing with any empirical evidence raises concerns about the true consequences of these major changes. Mr. Arthur Kroeger, chair of the Canadian Policy Research Networks and a former Deputy Minister in five federal government departments, told us:

What problem are we trying to solve? Were there abuses when the level was \$5,400? I do not know. I do not remember reading of any such abuses. Were there abuses that merit the reduced levels of contributions that were permitted by business and unions? If you cannot identify the problem that justifies a provision in the bill, then have you lost balance and have you pushed things too far? Those are questions in my mind...Do we truly need to go that far to achieve good governance and are we risking harm? It is possible (3:107).

The reason for this concern is the important role political donations play in our democratic electoral system, and the importance of ensuring a balanced approach where adherents of all political parties can participate equally. The motivation behind measures to enhance the accountability of government and improve the electoral process should not be motivated by partisan political considerations, as was suggested by a number of our witnesses.

Professor Leslie A. Pal of Carleton University testified:

“For me, as a matter of democratic practice, one of the most fundamental aspects of democracy is for people to be able to support political parties and other representatives of their political interests...The political party in power has a better capacity to raise individual donations as compared with its competitors. Speaking frankly, the introduction of these limits plays well politically. It also plays well strategically to the capacities of the current government” (4:12).

Your committee believes that reductions proposed in this legislation need to be ameliorated, particularly after hearing the virtually unanimous testimony from the representatives of the smaller political parties about the serious harm these limits would do to their ability to participate in the political process. Consequently, the contribution limits to leadership contestants and to candidates of unregistered parties should be decreased to \$2,000 instead of to \$1,000 as proposed in Bill C-2. Likewise, the contributions limit for registered political parties should be \$2,000, as well as for local constituencies and their candidates. Furthermore, to clarify the problem some parties are having in

Canada, a déclaré: « Pour l’essentiel, cette proposition condamne les petits partis à rester petits. » (6:87)

Le gouvernement n’a absolument pas démontré que les limites de contribution actuelles portent atteinte au processus électoral tant au niveau fédéral que dans les provinces, où elles sont généralement plus élevées que celles prévues dans le projet de loi C-2. Cette absence de données empiriques pour justifier ses mesures de financement électoral fait surgir des doutes sur les véritables conséquences qu’engendrerait la réforme proposée. M. Arthur Kroeger, président des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et ancien sous-ministre dans cinq ministères fédéraux, a dit ceci:

[Q]uel problème tente-t-on de résoudre? Y a-t-il eu des abus lorsque la limite était de 5 400 \$? Je ne sais pas. Je ne me souviens pas d’avoir lu de reportage sur de tels abus. Y a-t-il eu des abus qui méritent une réduction des contributions qui étaient autorisées pour les entreprises et les syndicats? Si vous ne pouvez pas identifier de problème justifiant une disposition du projet de loi, alors avez-vous perdu l’équilibre et poussé trop loin les choses? Voilà des questions qui m’occupent [...] Est-il réellement nécessaire d’aller aussi loin que cela pour assurer une bonne gouvernance et y a-t-il un risque de conséquences néfastes? C’est chose possible (3:107).

Ces doutes sont alimentés par le grand rôle des contributions politiques dans notre système électoral démocratique et par l’importance d’une approche équilibrée qui assure la participation égale des défenseurs de tous les partis politiques. Il ne faudrait pas que des mesures visant à rendre le gouvernement plus responsable et à améliorer le processus électoral soient motivées par des considérations partisans, comme l’ont fait remarquer un certain nombre de témoins.

M. Leslie A. Pal, professeur à l’Université Carleton, a indiqué dans son témoignage:

Selon moi, un des éléments les plus fondamentaux d’une démocratie consiste à permettre aux gens de soutenir des partis politiques et des personnes qui représentent leurs intérêts politiques [...] Le parti politique au pouvoir est plus en mesure de recueillir des contributions individuelles que ses concurrents. Pour dire franchement, l’imposition de ces limites est bien vue politiquement. Elle est bien accueillie aussi d’un point de vue stratégique compte tenu des capacités du gouvernement actuel (4:12).

Le Comité estime que les réductions proposées dans le projet de loi C-2 doivent être modifiées, surtout après avoir reçu les témoignages presque unanimes des représentants des petits partis politiques sur les torts sérieux que les nouveaux plafonds causeraient à leur participation au processus politique. Par conséquent, les limites des contributions versées aux candidats à une course à la direction et aux candidats de partis non enregistrés devraient être de 2 000 \$, au lieu du montant de 1 000 \$ prévu dans le projet de loi. Les limites pour les partis politiques enregistrés devraient être elles aussi de 2 000 \$, comme pour les associations locales et leurs candidats. En outre, pour

determining whether to include their convention fees as political contributions, the \$2,000 limit for registered political parties should explicitly state, for greater certainty, that this limit does indeed include convention fees, as has been intimated by Mr. Jean Pierre Kingsley, Canada's Chief Electoral Officer.

This bill proposes to eliminate in its entirety the already modest amounts unions and corporations may donate at the local constituency level. *Your committee recommends that the government reconsider this ban, particularly in view of the evidence presented by the smaller parties who it appears may be inordinately affected.* In addition, Pierre F. Côté, for almost 20 years, the former Chief Electoral Officer of Quebec expressed his opinion that in mirroring the corporate and union bans that were instituted in his province in 1977, this legislation "seems to want to repeat the same mistakes" (6:114). Finally, questions were raised by our witnesses about the constitutionality of this provision, including by Professor Errol P. Mendes, of the Faculty of Law at the University of Ottawa who feared that they offended our Charter of Rights and Freedoms. *In light of what we heard, your committee believes that this total ban on union and corporate contributions needs to be carefully re-examined in a larger review that the government should initiate into political financing, as was provided for in Bill C-24.*

As a final note on this issue, your committee is surprised that a government, whose party was able to grow from very modest beginnings to its current position of strength by taking full advantage of the existing party financing laws would now, upon attaining power, propose to change those same laws to the clear detriment of today's smaller parties. Some of these smaller parties are today attempting to spark public movements much as the early Reform Party adherents did years ago. One would have thought that those individuals in Canada's New Government who trace their heritage back to the early days of the Reform Party would have some empathy for those now struggling with the same challenges they faced and would not intentionally add to their already considerable burdens.

#### IV. Lobbying

Bill C-2 would impose numerous and onerous new filing obligations on individuals, corporations and organizations that lobby the federal government. It would also impose a 5-year ban on former ministers, ministerial staff and certain senior public servants from engaging in lobbying activities.

Your Committee heard testimony from witnesses across the political spectrum. The common refrain was that the 5-year ban is excessive, unwarranted and will have the effect of depriving the government of the services of capable, qualified Canadians who will not wish to face such a ban after they leave public service. Notably, none of the witnesses would themselves be affected by

aplanir la difficulté qu'ont certains partis à déterminer s'ils peuvent considérer leurs frais de participation à des congrès comme des contributions politiques, il faudrait préciser, pour plus de certitude, que le plafond de 2 000 \$ fixé pour les partis politiques enregistrés inclut les frais de participation à des congrès, comme le préconisait M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections du Canada.

Le projet de loi C-2 élimine entièrement les montants déjà modestes dont les syndicats et les sociétés peuvent contribuer aux associations locales. *Le Comité recommande que le gouvernement revienne sur cette interdiction, particulièrement à la lumière des témoignages présentés par les petits partis, qui semblent être démesurément touchés.* En outre, Pierre F. Côté, ancien directeur général des élections du Québec, fonction qu'il a exercée pendant près de 20 ans, a dit qu'en imposant aux sociétés et aux syndicats les mêmes interdictions que celles promulguées par sa province en 1977, le projet de loi « semble vouloir répéter les mêmes erreurs » (6:114). Enfin, nos témoins se sont interrogés sur la constitutionnalité de cette disposition, notamment M. Errol P. Mendes, professeur à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, et craignent qu'elle ne viole notre Charte des droits et libertés. À la lumière des témoignages entendus, le Comité est d'avis que l'interdiction totale des contributions pour les syndicats et les sociétés doit être revue attentivement dans le cadre du vaste examen des règles de financement politique qu'entreprendrait le gouvernement, comme le prévoit la loi C-24.

Pour terminer sur le sujet, le Comité s'étonne de ce qu'un gouvernement dont le parti, après des débuts très modestes, a acquis une position de force en profitant au maximum des règles existantes de financement politique propose, une fois au pouvoir, de changer ces règles au détriment des petits partis actuels. Certains de ces petits partis tentent aujourd'hui d'enclencher un mouvement populaire comme l'ont fait les partisans réformistes de la première heure. On aurait pu penser que les membres du nouveau gouvernement qui sont issus de la première époque du Parti réformiste auraient de l'empathie pour ceux qui vivent les difficultés qu'ils ont eux-mêmes connues et ne feraient pas exprès pour leur compliquer la tâche.

#### IV. Lobbying

Le projet de loi C-2 impose de nombreuses et onéreuses nouvelles obligations de déclaration aux particuliers, personnes morales et organisations qui font du lobbying auprès du gouvernement. Il interdit par ailleurs aux anciens ministres et anciens membres du cabinet d'un ministre, ainsi qu'à certains anciens hauts fonctionnaires de faire du lobbying pendant cinq ans après la cessation de leurs fonctions à ce titre.

Le Comité a entendu des témoins de tous les horizons politiques. Tous affirment que l'interdiction de cinq ans est excessive et qu'elle privera le gouvernement des services de personnes capables et qualifiées qui ne voudront pas faire l'objet d'une telle interdiction quand elles ne seront plus au service de l'État. Pourtant, aucun des témoins entendus ne serait



this policy. In fact, the bill is in their self-interest because the effect of the changes would be to reduce future competition.

We share the strong reservations of these witnesses about the wisdom of this policy choice. However, we also recognize that this is a policy that was an important plank of the Government's platform in the recent election. Accordingly, we do not propose any amendment to this 5-year ban. However, we urge the Government to monitor the impact of this policy, both on former public servants and on the Government's continued ability to attract highly qualified individuals to government service.

The last set of major amendments to the current law, the *Lobbyists Registration Act*, have been in force only since 2003. Parliament had not yet even reached the time for the planned 5-year review of that Act, before the current Government proposed to change it with Bill C-2. Your Committee heard repeatedly that the real problems do not arise from defects with the law as it currently exists, but from those individuals and organizations that do not comply with the law — the unregistered lobbyists.

We regret that Bill C-2 does not address this problem. Your Committee tried to hear from advocacy groups that are not registered lobbyists under the current Act. We invited the National Citizens Coalition to appear before us. We wanted to better understand why large organizations such as the National Citizens Coalition whose relentless advocacy initiatives would be seen as lobbying by most Canadians are not registered as lobbyists under the Act. Their testimony could have assisted us in assessing how best to approach the problem that had been repeatedly identified to us by witnesses. To our disappointment, they declined our invitation to appear and would not publicly testify.

We urge the Government to consider this problem of unregistered lobbyists which was also identified by Mr. Justice Gomery as an issue of concern. For example, we note that while the Act is being renamed "the *Lobbying Act*", and the new agent of Parliament created under the Act is named "the Commissioner of Lobbying," and "lobbyists" and "lobbying" are used repeatedly in headings and marginal notes throughout the proposed Act, nevertheless the terms "lobbying" and "lobbyist" are not defined anywhere in the legislation. We recognize the difficulties in defining these terms, but wonder if this absence is a loophole that enables individuals and organizations to avoid registration while advocating for causes in a manner that most Canadians would see as lobbying under the common sense meaning of the word.

Your Committee believes that true transparency requires that the public have the ability to know which individuals, corporations and organizations have and use access to Government for professional reasons; for reasons that extend beyond their own narrow, individual, self-interests. **We urge the**

personnellement touché par cette politique. En fait, le projet de loi les avantage puisque les changements prévus réduiraient la concurrence.

Nous aussi, nous éprouvons de vives réserves quant à la sagesse d'une telle politique, mais comme celle-ci constituait un élément important de la plate-forme du gouvernement durant les dernières élections, nous ne proposons pas de modifier l'échéance de cinq ans. Cependant, nous pressons cependant le gouvernement de contrôler les répercussions de cette politique tant sur les anciens fonctionnaires que sur l'aptitude de l'administration fédérale à attirer en son sein des éléments de valeur.

Les dernières modifications de fond apportées à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* ne sont en vigueur que depuis 2003, et le gouvernement en propose de nouvelles bien avant que le Parlement ait eu la chance d'effectuer l'examen quinquennal prévu de cette loi. Or, on nous a affirmé à plusieurs reprises que les vrais problèmes tiennent non pas à des lacunes de la loi actuelle, mais au fait que certaines personnes et organisations, les lobbyistes non enregistrés, ne la respectent pas.

Il est regrettable que le projet de loi C-2 ne contienne pas de parade à ce problème. Le Comité a essayé d'entendre des groupes de pression qui ne sont pas enregistrés comme lobbyistes aux termes de la présente loi. Nous avons notamment invité la National Citizens Coalition à comparaître devant nous. Nous aurions voulu comprendre pourquoi de grandes organisations comme celle-là, et dont les activités partisans sont perçues comme du lobbying par la plupart des Canadiens, ne sont pas enregistrées comme lobbyistes aux termes de la *Loi*. Leurs témoignages auraient pu nous aider à déterminer la meilleure façon de remédier à ce problème que nous ont signalé de nombreux témoins. Malheureusement, ce groupe a décliné notre invitation à comparaître et refuse de s'exprimer publiquement sur la question.

Nous conseillons fortement au gouvernement de s'intéresser à ce problème des lobbyistes non enregistrés, qu'avait d'ailleurs signalé aussi le juge Gomery. Nous remarquons notamment que la *Loi* porte un nouveau titre, la *Loi sur le lobbying*, et que le nouveau poste de mandataire du Parlement créé aux termes de la loi est celui de « commissaire au lobbying », mais que les termes « lobbyiste » et « lobbying », employés dans les titres et les notes marginales dans toute la *Loi*, ne sont définis nulle part. Nous admettons qu'il est difficile de définir ces termes, mais nous nous demandons si cette absence de définition ne constitue pas une échappatoire qui permet à des personnes et à des organisations de se soustraire à l'obligation d'enregistrement tout en soutenant des causes d'une manière que la plupart des Canadiens considéreraient comme du lobbying dans le sens courant du mot.

Selon nous, la vraie transparence exige que le grand public puisse savoir quels particuliers, personnes morales et organisations exploitent leurs contacts au gouvernement pour des raisons professionnelles; raisons qui vont bien au-delà de leur simple intérêt personnel. **Nous pressons donc le gouvernement**

**Government to consider defining the terms, and ensure that the Act is respected and complied with by all appropriate advocacy groups that lobby the government.**

Witnesses before your Committee also identified the problem of firms that enter into contracts with particular government departments to provide policy assistance, and who then lobby those same officials on behalf of private clients. As a witness who spoke to us on this point said, "You can play around with the language of firewalls all you want, but anything short of a complete prohibition would simply be chasing your tail." (11:68) We were disappointed to see that nothing in Bill C-2 even attempts to address this problem. Your Committee is proposing an amendment that would prohibit this activity.

Your Committee is in the difficult situation of being asked to pass a bill where critical details will be set out in regulations, yet no one who appeared before us was in a position to tell us what these regulations will provide. The Government's urgency in having Parliament pass Bill C-2 has not been reflected in its treatment of the necessary regulations, which may not be available until June 2007. As Mr. Alain Pineau, National Director of the Canadian Conference of the Arts, told us:

A briefing session was organized under the leadership of Mr. Perrin Beatty of the Canadian Manufacturers and Exporters. There were about 15 people in the room. It was made clear to us that the legislation had been put together at incredible speed, that it was extremely complex and that they could not answer many of the questions addressed to them. They kept saying, "Well, you will see that in the regulations, and according to the timetable under which we are working now, you will know in detail what you will have to report probably by June 2007." (11:45)

We also heard extensive testimony about the anticipated burden of the new reporting requirements that would be imposed under this bill on everyone who has dealings with the government. We are concerned that individuals and organizations with the greatest knowledge of particular issues, who historically have been happy to share their knowledge and expertise with government officials charged with developing public policy in a particular area, will now be reluctant to engage in the public policy-making process because of this new regulatory minefield.

Policy-makers may find themselves hearing the views only of those organizations that have the resources to be able to file the reports required under the law. Businesses with pockets deep enough to afford their own full-time lobbyists, whether in-house or not, who are equipped to make the required filings, may not accurately represent the full spectrum of issues and policy options. Canadian public policy development will not be well served if they come to hold even more sway in government circles, as some of our witnesses feared they would under this legislation.

**d'envisager de définir les termes « lobbying » et « lobbyiste » et de voir à ce que la Loi soit respectée par tous les groupes de défense d'intérêts particuliers qui exercent des pressions sur le gouvernement.**

Les témoins que nous avons entendus nous ont aussi parlé du problème des cabinets d'experts-conseils qui sont retenus par certains ministères pour leur fournir de l'aide au niveau de l'élaboration des politiques et qui font ensuite du lobbying auprès des mêmes fonctionnaires pour le compte de clients privés. Un témoin notamment nous a dit: « Vous aurez beau dresser les pare-feu que vous voudrez, à moins d'une interdiction complète, vous serez comme un chien courant après sa queue. » (11:68) Nous sommes déçus de constater que le projet de loi C-2 ne contient absolument rien à ce sujet. Nous proposons un amendement qui interdit ce type d'activité.

Le Comité se trouve dans une situation difficile dans la mesure où on lui demande d'adopter un projet de loi dont certains détails cruciaux seront déterminés par règlement. Or, pas un des témoins que nous avons entendus n'a pu nous éclairer sur ce que contiendra le règlement. Le gouvernement est pressé de faire adopter le projet de loi C-2 par le Parlement, mais il ne met pas la même diligence à préparer la réglementation, qui ne sera peut-être pas prête avant juin 2007. Comme nous l'a dit M. Alain Pineau, le directeur national de la Conférence canadienne des arts:

Une séance de breffage a été organisée sous le leadership de M. Perrin Beatty, des Manufacturiers et exportateurs du Canada. Il y avait environ 15 personnes dans la salle. On nous a clairement fait comprendre que le projet de loi avait été élaboré à une vitesse incroyable, qu'il était extrêmement complexe et qu'ils ne pouvaient pas répondre à nombre des questions qu'on leur posait. Ils n'arrêtaient pas de dire, « Eh bien, vous verrez cela dans le règlement, et d'après l'échéancier selon lequel nous travaillons à l'heure actuelle, vous saurez dans le détail ce sur quoi il vous faudra faire rapport en juin 2007. » (11:45)

On nous a aussi longuement parlé du fardeau que les nouvelles exigences de déclaration feront peser sur tous ceux qui traitent avec le gouvernement. Ce que nous craignons, c'est que les personnes et les organisations qui connaissent le mieux certains dossiers et qui étaient jusqu'à présent disposées à faire profiter les fonctionnaires chargés de décider de l'orientation de l'action gouvernementale de leurs connaissances et de leur expérience soient désormais réticentes à le faire à cause du nouveau champ de mines qu'est la réglementation.

Les décisionnaires pourraient n'entendre désormais que le point de vue des organisations qui ont les ressources voulues pour préparer les déclarations exigées. Les entreprises qui ont les moyens de s'attacher des lobbyistes à temps plein, que ce soit à l'interne ou non, et qui sont équipées pour produire les déclarations requises, ne représentent pas nécessairement tout l'éventail des enjeux et des positions possibles. La politique publique et le développement des politiques canadiennes ne seront pas bien servies si, comme certains témoins le craignent, le projet de loi a pour effet de conférer à celles-ci encore plus de poids qu'elles n'en ont déjà dans les milieux gouvernementaux.



A related concern is the impact these reporting requirements will have on not-for-profit organizations, many of which already struggle to do their work with limited resources. We agree that it is important to see, through the registration and filing process, who is being given access to our decision-makers, and how much access they are able to obtain from decision-makers. However *we are concerned that this bill, which claims to be about openness and transparency, in fact will limit dissenting voices and keep Canadians — except those wealthy individuals, corporations and organizations that can bear the cost of complying with the law (or choose to interpret the law as not applying to them) — away from the very government which is there to serve them.*

Another frequently heard concern was that the reporting obligations will not adequately protect commercially sensitive and confidential information, giving competitors an unfair advantage. We believe that this is an issue that, together with others, can be addressed in carefully drafted regulations. We note, however, the lack of consultation that preceded the tabling of Bill C-2. This must not be repeated during the drafting of the regulations. The Government has an obligation to consult with those who will be directly affected by this law, to ensure that the goals of accountability and transparency are attained without damaging their legitimate interests.

Your Committee has three final comments with respect to the new 5-year ban on lobbying for former senior public office holders. We were surprised to see that Bill C-2 would have made it significantly more difficult for former senior public office holders to join organizations such as not-for-profit organizations, than to leave office and join corporations. As drafted, the 5-year ban distinguishes between the two. Guy Giorno, former Chief of Staff and Counsel to then-Premier of Ontario Mike Harris, described the problem in the bill as follows: “A senior public office holder who goes to a not-for-profit or a partnership and spends 1 per cent of his time lobbying would be covered [by the ban], whereas one who goes to work for a corporation and spends 19.999 per cent of his time lobbying would not be covered.” (11:37) This is wrong. Like Mr. Giorno, we believe this was not intentional, but rather another example of the too-hasty drafting of Bill C-2. We propose amending this provision, to apply the same standard to organizations that would be applied to corporations.

We were concerned to see possible inconsistencies between the lobbying prohibitions set out in the new *Lobbying Act* and those contained in the post-employment provisions of the new *Conflict of Interest Act*. We suspect this overlap and possible inconsistency is also the result of the exceptionally short time frame in which this lengthy, complex bill was drafted and examined in the other place. We are advised that the provisions of the two Acts on this issue are cumulative, and should not, as we fear, result in “forum-shopping” for the best result from either the *Conflict of Interest*

*Il y a par ailleurs aussi la question des conséquences de ces exigences de déclaration sur les organisations sans but lucratif, dont beaucoup ont déjà bien du mal à faire leur travail par manque de moyens. Le processus d’enregistrement et de déclaration est important dans la mesure où il nous permet de savoir qui a accès aux décisionnaires et dans quelle mesure. Il y a fort à craindre cependant que ce projet de loi, qui se veut garant de l’ouverture et de la transparence du gouvernement, va en fait brider l’expression d’opinions dissidentes et éloigner les Canadiens — sauf les particuliers, personnes morales et organisations bien nantis qui ont les moyens de respecter la loi (ou décideront qu’elle ne s’applique pas à elles) — du gouvernement dont la vocation est pourtant de les servir.*

Dans un autre ordre d’idées, de nombreuses personnes ne sont pas convaincues que les obligations de déclaration protégeront suffisamment les informations confidentielles commercialement sensibles, ce qui donnerait aux concurrents des entreprises concernées un avantage indu. Selon nous, cette question et d’autres, peut être réglée par l’adoption d’un règlement bien pensé. Il importera donc de bien consulter les parties concernées avant la rédaction du règlement, contrairement à ce qui a été fait avant le dépôt du projet de loi C-2. Le gouvernement doit absolument consulter tous ceux qui seront directement touchés par la loi pour éviter que la responsabilité et la transparence ne s’obtiennent au prix de leurs intérêts.

Nous avons trois dernières observations au sujet de l’interdiction faite aux anciens titulaires de charge publique de haut rang de faire du lobbying dans les cinq ans qui suivent leur cessation de fonctions. Nous avons été étonnés de constater que, aux termes du projet de loi C-2, il serait bien plus difficile à un ancien titulaire de charge publique de haut rang de travailler pour une organisation sans but lucratif, par exemple, que pour une personne morale. Le libellé du projet de loi établit une distinction entre les deux. Guy Giorno, ancien chef de cabinet et conseiller de Mike Harris quand celui-ci était premier ministre de l’Ontario, a décrit le problème en ces termes: « Cela fonctionne ainsi: le titulaire de charge publique de haut rang qui part travailler pour une société sans but lucratif ou un partenariat et qui consacre 1 p. 100 de son temps à faire du lobbying serait couvert, tandis que ce ne serait pas le cas de la personne qui part travailler pour une personne morale et qui consacre 19,999 p. 100 de son temps à des activités de lobbying. » (11:37) Ce n’est pas normal. À l’instar de M. Giorno, nous croyons que cette distinction n’est pas intentionnelle, mais le résultat, encore une fois, de la hâte excessive avec laquelle on a rédigé le projet de loi C-2. Nous proposons d’amender cette disposition pour appliquer les mêmes règles aux organisations et aux personnes morales.

Il pourrait y avoir incompatibilité entre les interdictions de lobbying énoncées dans la nouvelle *Loi sur le lobbying* et celles qui concernent l’après-mandat énoncées dans la nouvelle *Loi sur les conflits d’intérêts*. Nous pensons que ce chevauchement et cette incompatibilité possible sont, là encore, le fait de la rapidité exceptionnelle avec laquelle ce projet de loi pourtant long et complexe a été rédigé, puis étudié à la Chambre des communes. On nous a assuré que les dispositions des deux lois en la matière étaient cumulatives et que ce chevauchement n’entraînerait pas de

and Ethics Commissioner and Commissioner of Lobbying, each of whom has authority to grant exemptions to the lobbying prohibitions under his or her own Act. We expect the Government to monitor this closely.

Finally, we wonder why former members of the Senate and House of Commons are not included in the 5-year lobbying ban. As a witness asked rhetorically, "You are trying to tell me that a 20-year old staffer who is keeping a minister's schedule is banking political currency at a rate that exceeds that of a backbencher?" (11:77) We agree. We are not convinced, as stated above, that the 5-year ban is the right policy choice. But if it is determined that it is sensible and necessary, and has not had the effect of deterring Canadians from public service, then we propose that consideration be given to extending it to former members of the Senate and House of Commons, as well.

#### V. Access to Information Act and Privacy Act

**Senator Stratton:** What I want is a general agreement or concurrence with what is the intent of what we are doing here with this bill.

**Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner:** ...No, I do not agree with your general premise that this will increase accountability. This is smoke and mirrors. (8:26)

It is probably fair to say that the most difficult parts of Bill C-2, both to properly understand and then to attempt to fix, are the amendments to the *Access to Information and Privacy Acts*. The Conservative Party, made much of its intent to "force the government to open its windows" during the recent election campaign. However, it became patently clear to your Committee during the weeks of testimony on Bill C-2, that immediately upon assuming power, "Canada's New Government" did its best to slam all windows and doors shut.

The amendments to the *Access to Information Act* seem drafted to confound and mystify, with provisions scattered throughout the 214-page bill. Exceptions are grafted upon exceptions, and there is strangely divergent treatment of apparently similar information, depending where it is held in the government. The bottom line, though, is clear: instead of legislating openness and transparency, this Conservative Government is attempting to legislate shadows and secrecy. In many cases, information was to be kept secret forever — protection greater than that afforded Cabinet documents, and one designed to facilitate unprecedented control over the Canadian public's right to know about the actions of its government. The provisions would extend to future generations of Canadians, and rob them of their ability to discover their history.

« magasinage » pour déterminer qui du commissaire à l'éthique et aux conflits d'intérêts et du commissaire au lobbying, qui peuvent tous deux accorder des exemptions à l'interdiction de lobbying en vertu de la loi dont chacun est responsable, rendrait la décision la plus favorable. Nous espérons que le gouvernement suivra la situation de près.

Enfin, nous nous demandons pourquoi les anciens sénateurs et députés ne sont pas visés par l'interdiction de lobbying pendant cinq ans. Un témoin s'est exclamé: « Vous [voudriez me faire croire] qu'un jeune employé de 20 ans qui tient l'agenda d'un ministre accumule plus de capital politique qu'un député d'arrière-ban? » (11:77) Nous sommes du même avis. Comme nous l'avons dit précédemment, nous ne sommes pas convaincus que l'interdiction de lobbying pendant cinq ans soit bien avisée. Cependant, si l'on constate que cette interdiction est fondée et nécessaire et qu'elle n'a pas pour effet de décourager les Canadiens de se mettre au service de l'État, nous proposons qu'on envisage de l'étendre aux anciens députés et sénateurs.

#### V. Modifications de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels

**Sénateur Stratton:** Ce que je cherche, c'est un accord général sur ce qu'est le but fondamental de ce projet de loi.

**Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information:** ... Je ne suis donc pas d'accord avec vous quand vous dites que ce projet de loi rehaussera l'imputabilité. Non, c'est du vent. (8:26)

Il n'est pas exagéré de dire que les éléments les plus épineux du projet de loi C-2, les plus difficiles à assimiler puis à tenter de rectifier, sont les modifications de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le Parti conservateur a fait grand cas de son intention de « contraindre le gouvernement à faire preuve d'ouverture » durant la dernière campagne électorale. Cependant, les nombreuses audiences qu'il a tenues sur le projet de loi C-2 ont permis au Comité de constater que, dès qu'il a pris le pouvoir, le « nouveau gouvernement du Canada » a fait de son mieux pour fermer les écoutilles.

Les modifications de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* semblent avoir été rédigées dans le but de déconcerter et de mystifier le lecteur: elles sont éparpillées dans tout le projet de loi de 214 pages. Les exceptions abondent, et des informations apparemment similaires sont curieusement traitées d'une manière différente suivant l'endroit où elles sont conservées au gouvernement. Une chose est claire cependant: au lieu de proposer des mesures législatives qui apportent ouverture et transparence, le gouvernement conservateur tente d'imposer l'ombre et le secret. Dans de nombreux cas, certaines informations resteront à jamais secrètes. C'est là une protection plus grande que celle dont bénéficient les documents du Cabinet qui briderait comme jamais le droit de la population canadienne de connaître les actions du gouvernement. Ces mesures s'appliqueraient aux générations futures, les privant de la possibilité de découvrir leur histoire.



Trying to bring coherence to this complex web of amendments was probably the most difficult task before your Committee. In brief, our amendments do the following:

Your Committee would amend s. 4(2.1) of the *Access to Information Act* to include an obligation for the heads of government institutions to respond to access requests on a timely basis. This responds to testimony heard about the length of time it frequently takes the government to respond to requests. The Canadian public is not well served when requests for information are not answered until a year — and in at least one case, two years — after they are made.

We also introduced a general “public interest override” clause, that will authorize the disclosure of information where it is clearly in the public interest to do so. Your Committee heard a number of witnesses who spoke of the value of such a provision. It has worked well in a number of provincial access to information statutes. We believe it is an important statement of principle and a critical addition to the bill.

We heard a great deal of evidence about the differing treatment under Bill C-2 of the various Officers or Agents of Parliament. The Bill would have opened up the records of some, while burying records of others indefinitely. Your Committee believes that this is wrong. Our amendments seek to treat all Officers and Agents of Parliament the same. They will open access to records created by or on behalf of the various officers and agents of Parliament in the course of investigations and audits once the investigation or audit and all related proceedings are concluded. This includes access to draft audits and working papers, including those of the Auditor General.

We appreciate the concerns expressed by the Auditor General about the risks of opening a draft to public scrutiny. We are confident that these risks can be managed. Most importantly, experience has demonstrated the value of public access to such documents. Accordingly, we have concluded that the draft audits and working papers should be accessible after the audit and all related proceedings have been completed.

We also introduced amendments to similarly open up draft documents and working papers related to internal audits. These kinds of records have proven indispensable in the past. Canadians should have access to them once the audit has been completed.

As noted above, your Committee was surprised to see that different officers or agents of Parliament were treated differently under Bill C-2. Under our amendments, this will change. The exceptions carved out by Bill C-2 for the Auditor General and the Commissioner of Official Languages will no longer apply, and our amendments would bring the Commissioner of Lobbying within the same regime.

Your Committee struggled with the appropriate level of access should be provided with respect to the work of the new Public Sector Integrity Commissioner. We noted the representations from whistleblowers themselves and from the current Public Service Integrity Officer, telling us that Bill C-2 provided excessive

Le Comité a eu fort à faire pour tenter d'apporter une certaine cohérence à cet ensemble complexe de modifications. En bref, les amendements que nous proposons sont les suivants.

Nous proposons de modifier le paragraphe 4(2.1) de la *Loi sur l'accès à l'information* pour obliger les dirigeants des institutions gouvernementales à répondre aux demandes d'information en temps opportun. D'après les témoignages que nous avons entendus, le gouvernement met parfois énormément de temps à répondre aux demandes d'information. Le public canadien n'est pas bien servi quand il faut un an — et dans au moins un cas, deux ans — pour obtenir l'information demandée.

Nous proposons aussi une disposition établissant la « primauté de l'intérêt public » qui autorisera la divulgation d'informations quand il est clairement dans l'intérêt public de le faire. Plusieurs témoins nous ont fait valoir l'utilité d'une telle disposition. Il en existe d'ailleurs dans certaines lois provinciales sur l'accès à l'information, et elles fonctionnent bien. Nous estimons que cette disposition constitue un énoncé de principe important et un ajout crucial au projet de loi.

On nous a beaucoup parlé des divergences de traitement des divers mandataires et hauts fonctionnaires du Parlement dans le projet de loi C-2. Le projet de loi ouvre les dossiers de certains, mais en verrouille d'autres indéfiniment. Nous croyons que c'est une erreur. Nos amendements visent à traiter tous les mandataires et hauts fonctionnaires du Parlement de la même manière. Ils donneront accès aux documents créés par les divers mandataires et hauts fonctionnaires du Parlement ou pour leur compte durant des enquêtes ou des vérifications une fois celles-ci et les formalités connexes terminées, y compris aux documents provisoires et aux documents de travail, notamment ceux du vérificateur général.

Nous comprenons les réserves exprimées par la vérificatrice générale au sujet de la divulgation de documents provisoires, mais nous croyons possible de gérer le risque que cela comporte. De toute façon, l'expérience a montré la valeur de la divulgation de ces documents. En conséquence, nous avons conclu que les documents provisoires et documents de travail doivent être accessibles une fois la vérification et toutes les formalités connexes complètement terminées.

Nous proposons aussi des amendements pour permettre de la même manière la divulgation de documents provisoires et des documents de travail afférents à des vérifications internes. Ce type de documents s'est révélé indispensable dans le passé, et les Canadiens doivent y avoir accès, une fois la vérification terminée.

Comme nous l'avons dit précédemment, nous avons été surpris de voir que divers mandataires et hauts fonctionnaires du Parlement étaient traités différemment aux termes du projet de loi C-2. Nos amendements remédieront à cet état de choses. Les exceptions prévues pour le vérificateur général et le commissaire aux langues officielles disparaîtront. En outre, le commissaire au lobbying sera assujéti au même régime que les autres.

Le Comité a longuement débattu du niveau d'accès qu'il convient de conférer aux travaux du nouveau commissaire à l'intégrité du secteur public. Nous avons pris bonne note des observations des dénonciateurs eux-mêmes et de l'agent de l'intégrité de la fonction publique, qui nous ont dit que le projet

secrecy and would prevent Canadians learning about wrongdoings in government. At the same time, we were concerned to ensure that public servants would be assured of the necessary protection throughout the process. Our amendments follow the approach proposed by Dr. Keyserlingk, the current Public Service Integrity Officer, and seeks to strike the right balance between these competing concerns.

One aspect of Bill C-2 that was generally regarded as an advance was the decision to bring Crown corporations and foundations within the umbrella of the *Access to Information Act*. However, your Committee was however concerned to discover the almost haphazard way in which certain organizations were brought within the scope of the Act, while others were excluded. Certain protections were afforded some entities but denied to others engaged in the same activities and sometimes dealing with the same information. This made no sense to us.

We heard from the Sustainable Development Technology Foundation, an organization that works with Canadian businesses to bring clean innovative technologies to market. This Foundation was never consulted during the drafting of Bill C-2 and first learned that they were being brought under its umbrella when the bill was tabled in the House of Commons. No protection was afforded for the trade secrets and commercial and proprietary information of the Canadian businesses with which they work.

This was particularly strange, as the Foundation funds companies that later often turn, at a subsequent stage of commercialization and development, to the Business Development Bank of Canada for assistance. Provisions in the Act already protect trade secrets and commercial and proprietary information in the hands of the Business Development Bank. It is passing strange to acknowledge that such information is to be protected at the later stage, while forcing its disclosure — including to potential competitors — at an earlier stage of the process, when in the hands of the Sustainable Development Technology Foundation. Our amendments correct this anomaly and bring the protections in line.

Perhaps the most disturbing testimony we heard concerned the treatment of the National Arts Centre and the Canadian Wheat Board. Both appear to have been the unfortunate victims of partisan politics during the highly-pressured consideration of Bill C-2 in the House of Commons.

The National Arts Centre knew that for the first time, it was going to be brought within the scope of the *Access to Information Act*. A special provision was originally included in Bill C-2 to allow it to keep confidential the terms of its contracts with performers, and also its list of confidential donors. Such a clause was in the bill at first reading in the House of Commons. Representatives of the National Arts Centre appeared before the legislative committee studying Bill C-2 in the House of Commons,

de loi C-2 conférerait un secret excessif et empêcherait les Canadiens d'être mis au courant des actes répréhensibles commis dans l'administration publique. Par contre, nous tenons aussi à offrir aux fonctionnaires la protection nécessaire durant le déroulement du processus. L'amendement que nous proposons s'inspire de celui qui a été suggéré par M. Keyserlingk, l'actuel agent de l'intégrité de la fonction publique, et représente un compromis face à ces deux préoccupations concurrentes.

Un aspect du projet de loi C-2 généralement considéré comme un progrès a été la décision d'assujettir les sociétés d'État et les fondations publiques à la *Loi sur l'accès à l'information*. Nous avons cependant été choqués de découvrir la manière plutôt aléatoire dont on a décidé d'assujettir certaines organisations à la *Loi* et d'en exclure d'autres. Certaines protections ont été offertes à certaines entités, mais pas à d'autres qui ont pourtant les mêmes activités et traitent parfois les mêmes informations. Cela ne nous apparaît pas logique.

Nous avons entendu notamment un porte-parole de la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable, une organisation qui travaille avec l'entreprise pour favoriser la commercialisation de technologies propres innovatrices. Cette fondation n'a jamais été consultée durant la rédaction du projet de loi C-2 et n'a appris qu'elle serait assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information* que lorsque le projet de loi a été déposé à la Chambre des communes. En outre, rien n'est prévu pour protéger les secrets industriels et les renseignements commerciaux de nature exclusive des entreprises canadiennes avec lesquelles la Fondation travaille.

C'est d'autant plus étrange que la Fondation offre du financement à des entreprises qui, plus loin dans le processus de mise au point et de commercialisation, font souvent appel à la Banque de développement du Canada. Or, la *Loi* contient des dispositions protégeant les secrets de fabrication et les renseignements commerciaux de nature exclusive qui passent entre les mains du personnel de la Banque de développement. Il serait plutôt paradoxal d'admettre que cette information doit être protégée à une étape ultérieure, mais d'en forcer la divulgation — éventuellement à des concurrents potentiels — à une étape antérieure du processus, quand elle passe à la Fondation. Nos amendements corrigent cette anomalie et uniformisent le traitement de ce type d'information.

Les témoignages les plus troublants que nous avons entendus concernent le traitement du Centre national des Arts et de la Commission canadienne du blé. Ces deux organisations sont les infortunées victimes des querelles partisans qui ont secoué la Chambre des communes durant l'étude à toute vapeur du projet de loi C-2.

Le Centre national des Arts avait appris qu'il relèverait de la *Loi sur l'accès à l'information* pour la première fois, et il était entendu que le projet de loi C-2 contiendrait une disposition spéciale lui permettant de ne divulguer ni la teneur des contrats conclus avec des artistes, ni l'identité des donateurs anonymes. Une disposition semblable figurait bel et bien dans le projet de loi à la première lecture. Des représentants du Centre national des Arts ont comparu devant le comité législatif chargé de l'étude du



and all appeared to be in order. The NAC later learned that this clause was deleted. Jayne Watson, Director of Communications and Public Affairs for the National Arts Centre described for us what happened:

**Ms. Watson:** I was present at the committee. As Ms. Foster noted, the committee appeared to go well. We had no opposition at all. A member of the committee who was not present during our presentation, Member of Parliament Pat Martin, showed up at a later point in the committee and proposed this amendment. The amendment was voted on and accepted. It completely caught us off guard, because we had been warmly received by the committee at that time.

**Senator Day:** We need more information. Mr. Martin heard none of the debate, none of the discussions, and he came in late in the event and proposed an amendment. Did he tell you why? Did he tell you he did not like the National Arts Centre?

**Ms. Watson:** No. I called Mr. Martin afterwards and tried to find out from him what his reasoning was, but I was not able to determine the thought process. (8:111)

We examined the clause as originally proposed for the National Arts Centre. We agree that it is critical for an arts organization to be able to assure donors who wish to remain anonymous that their confidence will be respected and upheld. We similarly understand the need to be able to withhold the terms of contracts the NAC negotiates with performers. We do not understand why this clause was deleted, nor was any explanation provided to us. Accordingly, your Committee proposes reinstating the protective provision for the National Arts Centre.

The situation was not dissimilar with respect to the Canadian Wheat Board. That organization — which we were told receives no federal government funding in the normal course — was not part of the *Access to Information Act* when Bill C-2 was originally tabled in the House of Commons. The Board did not appear before the legislative committee studying the bill. It saw no reason to make representations, as the Bill would not apply to its activities. With no consultation, they learned after the fact that they had been added to the Act pursuant to a motion introduced by the same Member of Parliament, Mr. Pat Martin.

We agree with the Canadian Wheat Board that it should not be subject to the *Access to Information Act*. It does not receive any public funding. It is neither an agent of the Crown nor a Crown corporation. We believe that the Canadian Wheat Board, like the NAC, was added to the Schedule for unfathomable reasons. That is not how public policy should be made in this country. Your Committee proposes amend the Bill to remove the Canadian Wheat Board from the *Access to Information Act*.

projet de loi C-2, et il ne semblait pas y avoir de problème. Or, ils ont appris plus tard que la disposition en question avait été supprimée. Jayne Watson, directrice des communications et des affaires publiques au Centre national des Arts, nous a raconté ce qui s'est passé:

**Mme Watson:** J'étais présente lors des délibérations du comité à ce sujet. Comme Mme Foster vous l'a déjà dit, les discussions en comité semblaient être très positives. Personne ne s'est prononcé contre ce qui était prévu. Plus tard, un membre du comité qui n'avait pas entendu notre exposé, le député Pat Martin, est arrivé et a proposé un amendement. L'amendement a été mis aux voix et adopté. Nous avons été très surpris, surtout que nous avons été chaleureusement accueillis par le comité.

**Le sénateur Day:** Il nous faut plus d'information. M. Martin, qui n'a pas assisté au débat et n'a aucunement participé aux discussions, est arrivé en retard et a proposé un amendement. Est-ce qu'il vous a expliqué pourquoi? Vous a-t-il dit qu'il n'aime pas le Centre national des Arts?

**Mme Watson:** Non. J'ai appelé M. Martin par la suite pour essayer de savoir quel était son raisonnement, mais je n'ai pas réussi à comprendre ce qui avait motivé cet amendement. (8:111)

Nous avons étudié la disposition proposée pour le Centre national des Arts telle que formulée à l'origine. Nous convenons qu'il est essentiel, pour ce genre d'organisation, de pouvoir garantir aux donateurs qui souhaitent rester anonymes que leur confiance ne sera pas trahie et de préserver le secret des contrats que le CNA signe avec les artistes. Nous ne comprenons pas pourquoi cette disposition a été supprimée et personne n'a pu nous fournir d'explications à ce sujet. En conséquence, nous proposons de rétablir la disposition protégeant certaines informations détenues par le Centre national des Arts.

La situation n'est pas sans rappeler celle de la Commission canadienne du blé. Cet organisme — qui, nous a-t-on dit, ne reçoit normalement pas de fonds du gouvernement fédéral — n'était pas visé par la *Loi sur l'accès à l'information* lorsque le projet de loi C-2 a été déposé à la Chambre des communes. La Commission n'a pas comparu devant le comité législatif qui a étudié le projet de loi. Elle n'avait aucune raison de le faire puisque celui-ci ne devait pas s'appliquer à ses activités. Elle a par la suite appris qu'on l'avait ajoutée, sans l'avoir consultée, à la liste des institutions visées par la *Loi* en raison de l'adoption d'une motion présentée par le même député, M. Pat Martin.

Nous convenons avec la Commission canadienne du blé qu'elle ne devrait pas être assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information*. Elle ne reçoit pas de fonds publics; elle n'est ni un agent de la Couronne, ni une société d'État. Nous croyons que la Commission canadienne du blé, comme le Centre national des arts, a été ajoutée à l'annexe pour des raisons qui nous échappent. Ce n'est pas là la façon d'établir des politiques gouvernementales au Canada. Le Comité propose de modifier le projet de loi pour soustraire la Commission canadienne du blé à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

We are also concerned that as drafted, the *Access to Information Act* would apply retroactively to all information held by the various entities now being brought under the Act, no matter when or how that information came into their possession. We are concerned that businesses or individuals may have provided information, even years ago, to an organization, confident in the belief that the information would be kept confidential. To change the rules now would be wrong. As a matter of principle, we believe that laws should have a retroactive application or effect only rarely and only because of compelling reasons. NO such reasons were advanced to us. Consequently, your Committee has amended the Bill to provide that the *Access to Information Act* will only apply to these new entities with respect to information they create or obtain after the date the entity becomes subject to the Act.

In addition to these major amendments we propose to the *Access to Information Act* provisions of Bill C-2, we have the following observations.

We noted that the Privacy Commissioner and the Information Commissioner are each now subject to their own acts, namely the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*. However, as the Privacy Commissioner told us, no provision has yet been made for circumstances where there may be a complaint about the Commissioner under his/her own statute. The Commissioner should not be placed in a position to examine a complaint against his or her own office. *We join with the Privacy Commissioner in urging the Government to delay the entry into force of these measures until an appropriate mechanism to address this situation is identified and in place.*

Instead of introducing the package of amendments to the *Access to Information Act* that was promised by the Conservative Party of Canada during the last election, the current Government has tabled a discussion paper on reform of the Act. We appreciate the need for careful study of legislative proposals and are pleased that this Government is prepared, at least in the matter of the *Access to Information Act*, to give Parliament the time it needs to study a proposal. We hope, however, that the government will not use this study as an excuse to delay unduly the introduction of a full package of necessary amendments to the Act.

*We urge the Government to ensure consistency in the treatment of various entities. The experience of Sustainable Development Technology Canada provides a cautionary tale of the problems that can result from inconsistent treatment.*

During our hearings we heard that only 49 of the 246 Crown corporations, agencies and foundations will be covered by the *Access to Information Act*. As one witness told us:

Par ailleurs, nous craignons que dans son libellé actuel, la *Loi sur l'accès à l'information* s'appliquerait rétroactivement à toute l'information détenue par les diverses institutions qui y seraient dorénavant assujetties, peu importe quand ou comment cette information aurait été obtenue. Nous sommes préoccupés par le fait que des entreprises ou des particuliers pourraient avoir fourni à une organisation, même s'il y a de cela plusieurs années, de l'information en croyant qu'elle demeurerait confidentielle. On aurait tort de modifier aujourd'hui les règles. En principe, nous croyons que les lois ne devraient que très rarement avoir un effet rétroactif et seulement pour des raisons très convaincantes. Aucune raison de ce genre n'ont été portées à notre attention. Or, le Comité a amendé le projet de loi afin que la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique, dans le cas des nouvelles institutions visées, qu'à l'information obtenue après la date à partir de laquelle elles seront visées par la *Loi*.

En plus de ces principaux amendements que nous proposons aux dispositions du projet de loi C-2 touchant la *Loi sur l'accès à l'information*, nous faisons les observations suivantes.

Nous avons constaté que le commissaire à la protection de la vie privée et le commissaire à l'information seront désormais respectivement assujettis à leurs propres lois, à savoir la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information*. Cependant, comme la commissaire à la protection de la vie privée nous l'a indiqué, aucune mesure n'a été prévue pour les cas où une plainte pourrait être portée contre elle en vertu de la loi qui la régit. La commissaire ne devrait pas se trouver dans une situation où il lui faudrait examiner une plainte à propos de son propre bureau. *Nous nous joignons à la commissaire à la protection de la vie privée pour exhorter le gouvernement à reporter l'entrée en vigueur de ces dispositions jusqu'au moment où un mécanisme approprié pour régler ce genre de situation aura été mis en place.*

Au lieu de proposer le train de modifications à la *Loi sur l'accès à l'information* promises par le Parti conservateur du Canada aux dernières élections, le gouvernement a déposé un document de travail sur la réforme de la *Loi*. Nous sommes conscients de la nécessité d'un examen minutieux des propositions législatives et nous sommes heureux que le gouvernement soit prêt, du moins en ce qui concerne la *Loi sur l'accès à l'information*, à accorder au Parlement le temps qu'il faut pour les étudier. Nous espérons, toutefois, que le gouvernement n'utilisera pas cet examen comme prétexte pour retarder indument le dépôt d'un ensemble complet et nécessaire de modifications à la *Loi*.

*Nous demandons instamment au gouvernement de veiller au traitement uniforme des diverses institutions. L'exemple de la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable devrait servir de mise en garde contre les problèmes qui peuvent surgir en cas contraire.*

Au cours de nos audiences, nous avons appris que 49 seulement des 246 sociétés d'État, organismes mandataires de l'État et fondations seront soumis à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Comme un témoin nous l'a dit:



'[W]hy are the Canadian Blood Agency and the Nuclear Waste Management Organization not covered by the *Access to Information Act*? These organizations deal with subjects vital to the public's health and safety and are not profit driven. Even the Seaborne panel that set up the nuclear waste agency advised that it be covered by the *Access to Information Act*, but it never was. The decision seems to be, to use an old cliché, a no-brainer. (8:200)

We note that under the Bill, the Governor in Council is authorized to make regulations prescribing criteria for adding a body or office to the Schedule of other government institutions. We believe, and the experience of the Canadian Wheat Board with Bill C-2 underscores the need for this. The criteria should be set out in legislation so that it can be fully considered and debated by both Houses of Parliament.

During your Committee's study of Bill C-2, there were press reports suggesting that the identity of a person who requested access to information under the Act, had been shared among government officials who were reviewing the request, including members of ministers' staffs. We believe that Canadians have the right to request information from their Government without people in political positions knowing who they are. This is a central principle of our *Access to Information Act* and a critical element of our privacy protections. We strongly condemn any actions by government officials — whether political staffs of ministers or members of the public service — that violate these principles. We urge the Government to ensure that the provisions of the law are known, understood and upheld by all.

Bill C-2 also introduces amendments to the *Privacy Act*. The Privacy Commissioner (who, like the Information Commissioner, was not consulted during the drafting of Bill C-2) appeared before your Committee. She stressed that "privacy is key to achieving the goal of greater accountability in government. Bill C-2 makes some amendments to the *Privacy Act*, but much more needs to be done to make this nearly 25-year old law meet modern privacy requirements. A real *Privacy Act* reform is a pre-condition for achieving true government accountability and transparency." (8:135)

Because the *Privacy Act* is so out-dated, the Commissioner found herself in the unusual position of arguing that Crown corporations not be brought within the *Privacy Act*, as Bill C-2 proposes, but rather left where they are, so they fall within the modern private sector privacy statute, the *Personal Information*

[...] pourquoi la Société canadienne du sang et l'Organisation de gestion des déchets nucléaires ne sont-elles pas assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*? Ces deux organismes traitent pourtant de dossiers d'importance vitale pour la santé et la sécurité du public et ce ne sont pas des organismes sans but lucratif. Même le comité Seaborne qui avait créé l'Agence pour la gestion des déchets nucléaires avait recommandé que celle-ci soit assujettie à la Loi, mais ce ne fut jamais le cas. Pourtant, pour utiliser une vieille image, c'est une décision qui devrait aller de soi. (8:200)

Nous constatons que le projet de loi autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements pour fixer les critères à appliquer pour ajouter des organismes à la liste des autres institutions fédérales. Nous croyons, et l'expérience de la Commission canadienne du blé à l'égard du projet de loi C-2 nous en montre la nécessité, que ces critères devraient être énoncés dans la *Loi* et être examinés à fond et débattus par les deux chambres du Parlement.

Durant l'étude que le Comité a faite du projet de loi C-2, selon certaines informations publiées dans les médias, l'identité d'une personne qui aurait présenté une demande d'accès à l'information en vertu de la *Loi* aurait été communiquée aux représentants du gouvernement chargés d'étudier la demande, y compris des employés de ministres. Nous estimons que les Canadiens ont le droit de demander de l'information à leur gouvernement sans que les gens qui occupent des postes politiques sachent qui ils sont. C'est là un principe fondamental de notre *Loi sur l'accès à l'information* et un élément essentiel des mesures de protection de la vie privée. Nous déplorons fortement toute atteinte à ces principes de la part de représentants du gouvernement — qu'il s'agisse du personnel politique des ministres ou de fonctionnaires. Nous exhortons le gouvernement à veiller à ce que ces dispositions de la *Loi* soient connues, comprises et respectées par tous.

Le projet de loi C-2 prévoit aussi des modifications à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La commissaire à la protection de la vie privée (qui, tout comme le commissaire à l'information, n'a pas été consultée durant la rédaction du projet de loi C-2) a comparu devant le Comité. Elle a insisté sur le fait que « l'atteinte d'une plus grande responsabilité au sein du gouvernement passe nécessairement par la protection des renseignements personnels. Grâce au projet de loi C-2, des modifications seront apportées à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Toutefois, il reste beaucoup à faire pour que cette loi, qui date de près de 25 ans, réponde aux exigences modernes dans le domaine de la protection de la vie privée. Une véritable réforme de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est une des conditions préalables à l'atteinte des objectifs de transparence et de responsabilité du gouvernement ». (8:135)

Parce que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est tellement démodée, la commissaire s'est retrouvée dans une situation inusitée et a dû soutenir que les sociétés d'État devraient être assujetties non pas à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, comme le propose le projet de

### *Protection and Electronic Documents Act (PIPEDA).*

We urge the government to make it a priority to work closely with the Privacy Commissioner — not to exclude her, as happened in the drafting of Bill C-2 — and to modernize the *Privacy Act* by taking action on the report the Privacy Commissioner tabled with the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics in June.

### **VI. Whistleblower Protection**

The *Public Servants Disclosure Protection Act* (Bill C-11), prepared by the previous Government, was passed by the last Parliament, after extensive study, on November 25, 2005, immediately before the dissolution of Parliament. Almost one year has passed since then, yet the current Government has refused to proclaim that Act into force. As Michelle Demers, President of the Professional Institute of the Public Service of Canada, told your Committee:

While there are many changes [in Bill C-2] we support, we must point out that Bill C-11, the *Public Servants Disclosure Protection Act*, which received Royal Assent last year, remains unproclaimed and without effect. We have fought for these protections for more than 15 years and have watched many initiatives come and go with the fortunes of politics. Had Bill C-11 been proclaimed, at least our members would have been protected. (10:109)

The current Government has regrettably refused to proclaim the Act into force, holding its protections hostage to the fate of Bill C-2, while accusing the Senate of Canada and your Committee of “foot-dragging” to impede Bill C-2’s “significant reform in...improved protections for whistleblowers.” [Minister John Baird, “An achievement in foot-dragging”, *Ottawa Citizen*, October 21, 2006.] This is simply false and an affront to those courageous Canadians who have stepped forward to disclose wrongdoings. In point of fact, we heard during our hearings, Bill C-2 characterized as a “cruel delusion” in its whistle-blowing protection (9:108). Joanna Gualtieri, Director of the Federal Accountability Initiative for Reform (FAIR) and one of the most prominent, determined and passionate advocates for whistleblower protection in Canadian history, told your Committee:

I have reflected on the fact that it has been said that the senators really must pass this bill because, if they do not, they will be seen to be turning their backs on accountability. We genuinely believe that the Senate’s finest hour will be found in being proponents of accountability. That will be done by getting back to the drawing board and doing this

loi C-2, mais plutôt à la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE), une loi plus moderne applicable au secteur privé.

Nous exhortons le gouvernement à faire en sorte que sa priorité soit de travailler en étroite collaboration avec la commissaire à la protection de la vie privée — au lieu de l’exclure, comme il l’a fait lors de la rédaction du projet de loi C-2 — et de moderniser la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, donnant ainsi suite au rapport qu’elle a présenté au Comité permanent de l’accès à l’information, de la protection des renseignements personnels et de l’éthique de la Chambre des communes en juin dernier.

### **VI. Protection des dénonciateurs**

La *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles* (projet de loi C-11), préparée par le précédent gouvernement, a été adoptée lors de la dernière législature, après une longue étude, le 25 novembre 2005, immédiatement avant la dissolution du Parlement. Presque une année s’est écoulée depuis, et le gouvernement actuel refuse toujours de la proclamer en vigueur. Comme Michelle Demers, présidente de l’Institut professionnel de la fonction publique du Canada, l’a indiqué au Comité:

Bien que nous appuyions de nombreux changements apportés, nous tenons à faire remarquer que le projet de loi C-11, la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles*, qui a reçu la Sanction royale l’année dernière, n’est toujours pas proclamé et est sans effet. Nous avons lutté pour obtenir ces protections pendant plus de 15 ans, et nous avons vu amorcer et abandonner de nombreuses initiatives à la faveur du flux des politiques. Si le projet de loi C-11 avait été promulgué, au moins nos membres auraient été protégés. (10:109)

Il est regrettable que le gouvernement actuel refuse de proclamer la *Loi* en vigueur, liant ainsi son sort à celui du projet de loi C-2, tout en accusant le Sénat du Canada et le Comité de faire preuve de mauvaise volonté en faisant obstacle à l’importante réforme qu’entraînerait le projet de loi C-2 pour ce qui est de l’amélioration des mesures de protection des dénonciateurs. [Ministre John Baird, « An achievement in foot-dragging », *Ottawa Citizen*, 21 octobre 2006]. C’est faux et c’est une insulte aux courageux Canadiens qui ont osé divulguer des actes répréhensibles. En fait, au cours de nos audiences, on a qualifié les mesures de protection des dénonciateurs que prévoit ce projet de loi de « cruelle désillusion ». (9:108) Joanna Gualtieri, directrice de la Federal Accountability Initiative for Reform (FAIR) et l’une des défenseurs les plus en vue, les plus déterminés et les plus passionnés de la protection des dénonciateurs dans l’histoire du Canada, a dit au Comité:

[...] j’ai réfléchi à l’argument voulant que les sénateurs soient obligés d’adopter ce projet de loi car autrement on les accusera d’entraver la responsabilisation. Nous croyons sincèrement que le Sénat connaîtra ses plus belles heures en se faisant le défenseur de la responsabilité. Cela suppose que l’on revoie toute la copie et fasse les choses correctement.



right. We have waited a long time for whistle-blowing protection. The public service and Canadians are dependent on you to implement this correctly. (9:98)

Your Committee was conscious of the long delays already suffered in making federal whistleblower protection a reality. Accordingly, we focused our amendments on those provisions that we believe are the most critical.

Minister John Baird wrote in the *Ottawa Citizen* that under Bill C-2, the *Public Servants Disclosure Protection Act* “will be extended to all federal bodies.” This is false. The Communications Security Establishment and the Canadian Security Intelligence Service would not be covered. Your Committee believes this is wrong. Our amendments will make good on that promise, and extend the protection of the *Public Servants Disclosure Protection Act* to members of these federal bodies. In the post 9/11 world, particularly in light of the significant additional expenditures on defence and security, we want assurance that our counter-terrorism agencies are operating scrupulously within the law. We want members of CSIS and CSE to feel confident in coming forward to report any wrongdoing.

Your Committee also proposes replacing the current definition of “reprisal” with a broader, open-ended one. This amendment, first identified by Mr. Justice Gomery but ignored by the current Government, was characterized as “critical” by Ms. Gualtieri, and emphatically supported by Allan Cutler, another prominent Canadian whistleblower. We remain puzzled about why the government would have dismissed Mr. Justice Gomery’s recommendation and instead proposed a much more restrictive definition of what constitutes reprisals by employers against whistleblowers.

Our amendments will also reverse the onus in cases involving reprisals. We recognize that just as there are a myriad of ways in which an employer can take reprisal against an employee disclosing wrongdoing, so are there many ways an employer can credibly claim that what is being done is not reprisal. Our amendment would provide that if the action complained of occurs within a year of the protected disclosure, then it is presumed to be a reprisal, and the burden of proving that it was not shifts to the employer.

Bill C-2 imposes a 60-day limitation period for a public servant to file a complaint. This was described to us as far too short a time. Mr. Cutler told us, “A good employee, who has goodwill, will run out of the time period because management has great power and ability to stall and use up all the time. Sixty days is not enough, and that must be fixed.” Our amendment extends this to one year.

Cela fait longtemps que nous attendons la protection des dénonciateurs. La fonction publique et les Canadiens dépendent de votre détermination à faire cela correctement. (9:98)

Le Comité est conscient des longs retards que les mesures fédérales de protection des dénonciateurs accusent déjà. Par conséquent, nous avons axé nos amendements sur les dispositions qui sont à notre avis les plus importantes.

Le ministre John Baird a dit dans l'article du *Ottawa Citizen* que le projet de loi C-2 étendra la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* à tous les organismes fédéraux. C'est faux. Le Centre de la sécurité des télécommunications et le Service canadien du renseignement de sécurité n'y seraient pas assujettis. Le Comité croit que c'est inacceptable. Les amendements que nous proposons iront dans le sens de cette promesse et élargiront la protection offerte par la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* aux employés de ces organismes fédéraux. Au lendemain du 11 septembre, à la lumière surtout des importantes dépenses supplémentaires consacrées à la défense et à la sécurité, nous tenons à avoir l'assurance que nos agences anti-terrorisme respectent scrupuleusement la loi. Nous voulons que les membres du SCRS et du CST divulguent sans crainte tout acte répréhensible.

Le Comité propose également de remplacer la définition actuelle de « représailles » par une autre qui soit plus général et moins contraignante. Cet amendement, dont le juge Gomery a été le premier à parler mais dont le gouvernement actuel n'a pas tenu compte, a été qualifié d'essentiel par Mme Gualtieri et a reçu l'appui catégorique d'Allan Cutler, un autre dénonciateur canadien bien en vue. Nous continuons à nous interroger au sujet des raisons qui ont incité le gouvernement à rejeter la recommandation du juge Gomery, à la faveur d'une définition beaucoup plus contraignante concernant les représailles prises par un employeur contre un dénonciateur.

Nos amendements renverseront aussi le fardeau de la preuve en cas de représailles. Nous reconnaissons que les représailles exercées par un employeur contre un employé dénonçant un acte répréhensible peuvent prendre différentes formes de sorte qu'un employeur pourrait prétendre en ayant l'air d'être digne de foi qu'il ne s'agissait pas de représailles. Selon notre amendement, si le geste dénoncé a lieu dans l'année suivant la divulgation faisant l'objet d'une protection, il serait présumé être une représaille, et ce serait à l'employeur qu'il reviendrait de prouver que ce n'est pas le cas.

Le projet de loi C-2 impose un délai de prescription de 60 jours aux fonctionnaires souhaitant déposer une plainte. Cette période nous paraissait beaucoup trop courte. M. Cutler nous a dit : « Un bon employé, faisant preuve de bonne volonté, va buter sur le délai parce que la direction a tout le pouvoir et toute la faculté du monde de faire traîner les choses et d'écouler le temps. Soixante jours ne suffisent pas, et il faut y remédier. » Notre amendement porte ce délai de prescription à un an.

Your Committee was dismayed to see that Bill C-2 imposed a statutory upper limit of \$10,000 on the damages that could be awarded by the new Public Servants Disclosure Protection Tribunal for pain and suffering. Ms. Gualtieri described this provision as “another provision in the bill that is an assault on public servants.” (9:123) Your Committee has amended this provision to remove the statutory upper limit, and leave the assessment of these damages to the discretion of the Tribunal.

We were also taken aback to see the limits on fees for legal advice that the Commissioner could order reimbursed to whistleblowers. Subsections 25.1(4) and (5) would have imposed a cap of \$1,500 that could be reimbursed to a whistleblower for legal advice; in “exceptional circumstances” this could be raised to \$3,000, under subsection 25.1(6).

As Ms. Gualtieri said, this is “surreal”. While we recognize that awards are unlikely to truly allay the cost of legal advice, your Committee has proposed, as a means to somewhat “level the playing field” between the whistleblower and the employer, that the Commissioner be authorized to order reimbursement for legal advice in an amount equivalent to that provided in Treasury Board guidelines.

Your Committee has also adopted a number of the recommended amendments put forward by Dr. Edward W. Keyserlingk, the current Public Sector Integrity Officer. We were disheartened to hear that Dr. Keyserlingk, like the vast majority of the officers, agents and advisers who now serve Parliament and the Executive in the areas covered by Bill C-2, was not consulted by the drafters of the bill for advice and input during its preparation. Insofar as we could, we have sought to rectify this, and incorporated many of his proposed amendments.

Giving effect to his recommendation, however, for procedural reasons, was not always possible. For example, it was proposed by Dr. Keyserlingk and others, that we amend the bill to allow private sector contractors and grant recipients access to the federal Commissioner to file a complaint and to receive remedial orders from the Tribunal. The Conservative Party had promised in its election platform that it would include this protection in whistleblower legislation. It was conspicuously absent from Bill C-2, and because of this, your Committee is advised that such an amendment would now be beyond the scope of the bill and therefore outside our power to introduce. In addition, questions of the enforceability of these provisions were raised. In the circumstances, *we do not propose this amendment at this time, but strongly urge the Government to explore ways in which this protection could be so extended, including in the standard contractual terms for contractors and grant recipients.*

Le Comité a été sidéré de voir que le projet de loi C-2 imposait une limite maximale de 10 000 \$ à l'indemnisation pouvant être accordée par le nouveau Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles pour les souffrances et douleurs découlant des représailles. Mme Gualtieri a dit que c'était là « une autre disposition du projet de loi qui constitue une agression contre les fonctionnaires. » (9:123) Le Comité modifie cette disposition pour supprimer le plafond prévu par la loi et laisser à la discrétion du Tribunal l'évaluation des dommages-intérêts.

Nous avons aussi été stupéfaits de constater les limites imposées au montant des frais pour consultation juridique dont le Commissaire pouvait ordonner le remboursement aux divulgateurs d'actes répréhensibles. Les paragraphes 25.1(4) et (5) auraient imposé un plafond de 1 500 \$ à ce remboursement; dans « des circonstances exceptionnelles », la somme maximale prévue aurait pu être portée à 3 000 \$ en vertu du paragraphe 25.1(6).

Pour reprendre les termes de Mme Gualtieri, c'est « surréaliste ». Tout en reconnaissant qu'un dédommagement ne va sans doute pas compenser entièrement le coût d'un avis juridique, le Comité a proposé, pour offrir un minimum de chances égales au dénonciateur, d'autoriser le commissaire à ordonner le remboursement du coût d'un avis juridique pour une somme équivalente à celle prévue dans les lignes directrices du Conseil du Trésor.

Le Comité a aussi apporté un certain nombre d'amendements recommandés par Edward W. Keyserlingk, l'agent de l'intégrité de la fonction publique. Nous avons été grandement déçus d'apprendre que les rédacteurs du projet de loi n'avaient pas demandé l'avis ou l'opinion de M. Keyserlingk, ni de la très grande majorité des officiers, agents et conseillers dans les domaines visés par le projet de loi C-2, au moment de la préparation de ce dernier. Nous avons tenté autant que possible de rectifier la situation et d'intégrer bon nombre des amendements qu'il avait proposés.

Cependant, pour des raisons de procédure, nous n'avons pas pu adopter toutes ses recommandations. Par exemple, M. Keyserlingk et d'autres intervenants ont proposé d'amender le projet de loi de manière à permettre à des fournisseurs du secteur privé et à des bénéficiaires de subventions d'avoir accès au commissaire pour déposer une plainte et recevoir des ordonnances réparatrices du tribunal. Le Parti conservateur avait promis, dans son programme électoral, d'inclure une disposition à cet effet dans le projet de loi sur les dénonciateurs. Or, on n'a rien vu de tel dans C-2, et par conséquent, le Comité a appris qu'un tel amendement serait en dehors de la portée du projet de loi et qu'il ne relèverait donc pas de notre compétence de le proposer. On a aussi évoqué le caractère exécutoire de la disposition proposée. Dans les circonstances, *nous nous gardons de proposer cet amendement pour l'instant, mais nous exhortons le gouvernement à envisager des façons d'offrir des garanties de ce genre, notamment dans les clauses types des contrats passés avec les entrepreneurs et les bénéficiaires de subventions.*



To conclude with this part of the Bill C-2 package, your Committee heard powerful testimony from witnesses who clearly felt betrayed by the contents of this legislation. Promises had been made that were then ignored when the bill was drafted. Thought the Government, as recently as a few days ago sought to perpetuate the myth that Bill C-2 “would give real protection for whistleblowers,” the testimony heard by your Committee told a very different story.

## VII. Public Appointments Commission

Bill C-2 would authorize the Governor in Council to establish a Public Appointments Commission to oversee, monitor, review and report on the selection process for Governor in Council appointments.

Your Committee was regrettably unable to study this proposal as thoroughly as it wished. We asked four Deputy Ministers to appear before us, so that we could learn about the appointment process that is currently in place. The Government failed to produce any of the four requested Deputy Ministers. While we understand that scheduling issues are always a concern, we were disappointed that the Government, while proclaiming Bill C-2 to be of the highest priority and urgency, nevertheless failed to produce a single requested Deputy Minister to speak to this issue.

We support the proposal of a Public Appointments Commission. As mandated in Bill C-2, the Commission would not be responsible for vetting particular appointments, but rather would be responsible for establishing a “fair, open and transparent” appointments process, and ensuring that all appointments are based on merit. The credibility and success of this Commission will depend in large part on the quality of the code of practice they establish. There is no statutory requirement that this Code be placed before Parliament or the public. *We urge the Government to make this Code public, as soon as it has been prepared, so that the public and Parliamentarians may review it and make representations on its merits or anticipated problems.* It would be questionable at best to seek to open up the appointments process to greater transparency and accountability, while failing to allow Canadians to see and comment upon the Code proposed to govern that process.

The major amendment we have made to these sections of Bill C-2 is to require that the Commission be established. We are aware of press reports that suggest that because the first candidate put forward by the Prime Minister to chair this Commission was not acceptable to the committee in the House of Commons who reviewed that proposal, the Prime Minister will use his discretion and simply not establish the Commission. We believe that is wrong. Bill C-2 includes provisions for the establishment of the Public Appointments Commission; we have been told throughout our deliberations that this Bill is a priority for the Government, and “a central portion of the new Government’s agenda”. We take the Government at its word that the proposed Commission is important to ensure accountability and transparency in the

Pour conclure sur cette partie du projet de loi C-2, le Comité a entendu des témoignages convaincants de personnes qui se sont senties réellement trahies par le contenu de cette mesure. Le gouvernement conservateur avait fait des promesses dont il n’a pas tenu compte dans la rédaction de ce projet de loi. Il y a quelques jours à peine ce même gouvernement a cherché à perpétuer le mythe que le projet de loi C-2 assurerait « une vraie protection aux divulgateurs »; toutefois, les témoignages entendus par le Comité donnent une version des faits forts différents.

## VII. Commission des nominations publiques

Le projet de loi C-2 autorise le gouverneur en conseil à créer une Commission des nominations publiques pour superviser, surveiller et contrôler les processus de sélection des candidats aux nominations du gouverneur en conseil, et faire rapport à ce sujet.

Le Comité n’a malheureusement pas été en mesure d’étudier cette proposition autant qu’il l’aurait souhaité. Nous avons invité quatre sous-ministres à venir nous parler du processus de nomination en place. Aucun des quatre n’est venu témoigner devant nous. Nous sommes conscients qu’il est parfois difficile pour eux de se libérer, mais nous sommes déçus que le gouvernement, qui affirme haut et fort que le projet de loi C-2 est ce qu’il y a de plus prioritaire et de plus urgent, n’ait pas pu déléguer un seul des sous-ministres invités pour discuter de cette question.

Nous sommes d’accord avec l’idée d’une Commission des nominations publiques. D’après le projet de loi C-2, la Commission sera responsable, non pas de passer en revue des nominations particulières, mais d’établir un processus de nomination « équitable, ouvert et transparent » et de faire en sorte que la sélection des candidats soit fondée sur le mérite. La crédibilité et le succès de la Commission seront largement tributaires du code de pratique qui sera adopté. Or, aucune disposition législative n’exige que ce code soit dévoilé au Parlement ou au public. *Nous prions le gouvernement de rendre le code public dès qu’il aura été établi, afin que la population et les parlementaires puissent en prendre connaissance et se prononcer sur sa valeur ou sur les problèmes qu’ils entrevoient.* Il serait pour le moins douteux de tenter de rendre le processus de nomination plus ouvert et plus transparent sans permettre aux Canadiens de jeter un coup d’œil et de faire des observations sur le code qui est censé régir ce processus.

Le principal amendement que nous avons fait à cette partie du projet de loi traitant de la Commission des nominations publiques consistait à exiger la création de cette commission. Nous avons eu vent de ces articles parus dans les journaux suivant lesquels le premier ministre usera de son pouvoir discrétionnaire pour empêcher la création de la commission parce que le premier candidat qu’il avait proposé pour présider cette dernière n’était pas acceptable aux yeux du comité de la Chambre des communes chargé d’examiner cette proposition. Nous trouvons que le premier ministre aurait tort d’agir ainsi. Le projet de loi C-2 prévoit la création de la Commission des nominations publiques et on nous a assurés, tout au long de nos délibérations, que ce projet de loi est une priorité du gouvernement et « un des piliers

appointments process. If so, then the Act should make it mandatory that the Commission in fact is established, and not left to the discretion of the Prime Minister.

#### VIII. Director of Public Prosecutions

Your Committee heard testimony that raised doubts about the merits of establishing the new Director of Public Prosecutions. The first testimony we heard on the issue was from Arthur Kroeger, chair of the Canadian Policy Research Networks and former Deputy Minister in five federal government departments. He told us:

If the legislation had been written by a government with more experience in office, it may not have some items in it that it does, which I will explain in a minute. There is the other problem that some of the contents of legislation were, I think, developed during an election campaign, and there is always a risk of a bit of overkill for the sake of achieving a public effect during an electoral contest, which is readily understandable. The director of public prosecutions, to which you refer, is a good example of measures where the bill goes fairly far and adds some items. I am not clear as to what problem it intends to solve. You have a deputy minister of justice; you have an assistant deputy minister, whose function is prosecutions. Virtually, all prosecution is handled under the Criminal Code and administered by the provinces. I am puzzled as to why the position was necessary, and, in particular, if you already have a deputy minister of justice, why would you create a second deputy minister position to manage a function that, at least viewed from outside, seems to be rather limited. That is an example where it might have come out differently had people of more experience been directly involved in writing the legislation. There may be a problem there that I am not aware of, but I was puzzled by that particular position. (3:100)

The Minister of Justice admitted that there is no problem with prosecutorial independence at the federal level. He testified, "The men and women who constitute the Federal Prosecution Service have been faithful guardians of prosecutorial independence. We are not here to correct a problem that has already occurred; we are here to prevent problems from arising in the future." (3:130)

The new Director of Public Prosecutions would not only be responsible for prosecutions that traditionally were handled by the federal prosecutorial service. Under Bill C-2, responsibility for all prosecutions under the *Canada Elections Act* would be taken away from the Commissioner of Elections, and given instead to the new Director of Public Prosecutions.

du programme du nouveau gouvernement ». Si ce dernier pense vraiment que la commission proposée est importante pour garantir un processus de nomination à la fois responsable et transparent, alors la loi devrait rendre obligatoire la création de cette commission et ne pas laisser le premier ministre en exercice en décider à sa guise.

#### VIII. Le directeur des poursuites pénales

Le Comité a entendu des témoins douter de l'utilité de créer un poste de directeur des poursuites pénales. Le premier à exprimer des doutes à ce sujet était Arthur Kroeger, président des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et ancien sous-ministre dans cinq ministères fédéraux. Selon lui:

Si le projet de loi avait été rédigé par un gouvernement ayant plus d'expérience au pouvoir, il ne contiendrait peut-être pas certains des éléments qu'il renferme, ce que je vais expliquer dans un instant. Il y a également un autre problème, soit qu'une partie du contenu du projet de loi a, je pense, été élaborée en période de campagne électorale, et il y a toujours un risque d'exagération lorsqu'on cherche à marquer des points en période électorale, ce qui se comprend. Le directeur des poursuites pénales, dont vous avez fait état, est un bon exemple des mesures au moyen desquelles le projet de loi pousse assez loin et ajoute de nouveaux éléments. Je ne vois pas très bien quel problème cela vise à résoudre. Vous avez un sous-ministre de la Justice; vous avez un sous-ministre adjoint qui est responsable des poursuites. La quasi-totalité du travail en matière de poursuites relève du Code criminel et des provinces. Je me demande pourquoi l'on a pensé que ce poste était nécessaire et, plus particulièrement, si vous avez déjà un sous-ministre de la Justice, pourquoi créer un deuxième poste de sous-ministre pour gérer une fonction qui, en tout cas vue de l'extérieur, semble être plutôt limitée. Voilà un exemple qui illustre le fait que le résultat aurait peut-être été différent si des personnes plus chevronnées s'étaient occupées directement de la rédaction du projet de loi. Il y a peut-être là un problème que j'ignore, mais j'ai été troublé par la création de ce poste en particulier. (3:100)

Le ministre de la Justice a admis que l'indépendance de la poursuite ne posait aucun problème au niveau fédéral. « Les hommes et les femmes du Service fédéral des poursuites ont préservé fidèlement cette indépendance. Nous ne sommes pas ici pour corriger des problèmes qui se sont déjà posés, mais pour prévenir ceux qui pourraient survenir à l'avenir. Cette stratégie semble être plus prudente, et nous voulons assurer à la population canadienne que le Service fédéral des poursuites est indépendant », a-t-il indiqué. (3:130)

Le nouveau directeur des poursuites pénales se trouve responsable non seulement des poursuites dont s'occupait jusque-là le service fédéral des poursuites, mais aussi, suivant le projet de loi C-2, de toutes les poursuites intentées aux termes de la *Loi électorale du Canada*, qui relevaient auparavant du commissaire aux élections.



The Commissioner of Elections is appointed by the independent Officer of Parliament, the Chief Electoral Officer of Canada. Together they form the backbone of Elections Canada. The Commissioner's integrity and impartiality has never been impugned. Elections Canada is highly respected throughout Canada and around the world. Dr. Peter Aucoin, who appeared before your Committee as a witness, wrote a recent paper for the Organization of American States, in which he discussed the Commissioner's role in enforcement of the elections system. He then continued, "The Chief Electoral Officer/Elections Canada structure has long been an established and respected institution in the electoral process. Their independence of government and impartiality in respect to partisan politics is universally accepted, or at least as nearly universal as can be in a partisan-political environment. The staff of Elections Canada is professional and technically competent."

We agree. We asked the Chief Electoral Officer, Jean-Pierre Kingsley, whether he personally feels that the proposed transfer from the Commissioner to the proposed Director of Public Prosecutions was necessary. He was unequivocal: "I do not personally think that such a change was necessary." (7:158) The Chief Electoral Officer of Canada elaborated, telling your Committee, "The bill does not address any particular matter that may have been problematic in the past for the commissioner." (7:158)

Once again, we had a solution in search of a problem and your Committee was confronted with a policy decision by the current Government whose merits seem questionable based on the testimony from expert witnesses. However, again we recognize that this policy was an important plank in the Conservative Party's platform in the recent election, and we are reluctant to reject it altogether. The former Chief Justice of Canada, Antonio Lamer, while pointing out to us that we have been living without a Director of Public Prosecutions at the federal level since Confederation, nevertheless suggested that the justice system cannot have too many eyes giving a "second look" to a proposed prosecution.

We were, however, concerned to see the proposed appointment process for the new Director of Public Prosecutions. The Government has suggested that the new Director of Public Prosecutions will ensure prosecutorial independence from political concerns or interference. In other words, the purpose is to de-politicize prosecutions beyond any doubt. However, when your Committee began to scrutinize the details of the proposed legislation, we were surprised to see the degree of control exercised by the Minister of Justice in his or her capacity as Attorney General, over the selection process for the person being chosen to serve in this position.

As proposed in Bill C-2, the Minister of Justice would have absolute control over the list of candidates for the position of Director of Public Prosecutions. The Minister would propose a list of 10 names; that list would then be passed to a selection committee; and the selection committee would choose 3 candidates from the list — but pursuant to the statute, they could only choose from among the Minister's list. There are many

Le commissaire aux élections est nommé par le directeur général des élections du Canada, un haut fonctionnaire indépendant du Parlement, qui constitue avec lui le pilier d'Élections Canada. Son intégrité et son impartialité n'ont jamais été mises en doute. Élections Canada est une institution hautement respectée au Canada et partout dans le monde. M. Peter Aucoin, un des témoins entendus par le Comité, a pondu un article dernièrement pour l'Organisation des États américains où il traite du rôle du commissaire dans la bonne marche du système électoral. Il a indiqué que « le Bureau du directeur général des élections du Canada est une institution depuis longtemps établie et respectée. Son indépendance par rapport au gouvernement et son impartialité au plan politique sont universellement reconnues, ou du moins dans la mesure où la chose est possible dans cet environnement politique partisan. Le personnel du Bureau est professionnel et compétent sur le plan technique. »

Nous partageons ce point de vue. Nous avons demandé au directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, s'il croyait que le transfert proposé des pouvoirs du commissaire au directeur des poursuites pénales était nécessaire. Sa réponse était sans équivoque: « Je ne pense pas personnellement qu'il était nécessaire. » (7:158) M. Kingsley a ensuite ajouté, en parlant du projet de loi: « Il ne contient aucune disposition sur des éléments qui auraient pu poser des problèmes au commissaire. » (7:158)

Encore une fois, nous avons une solution à la recherche d'un problème, le Comité se trouvant en présence d'une décision stratégique discutable de la part du gouvernement en place, au dire des témoins experts qu'il a interrogés. Toutefois, nous admettons que cette politique était un élément important du programme conservateur au cours de la dernière campagne électorale et nous hésitons à la rejeter entièrement. Tout en soulignant que nous nous étions passés d'un directeur des poursuites pénales au niveau fédéral depuis la Confédération, l'ancien juge en chef du Canada, Antonio Lamer, a indiqué que notre système de justice n'aurait jamais assez d'yeux pour jeter un second regard aux poursuites proposées.

Le processus de nomination du nouveau directeur des poursuites pénales nous est cependant apparu inquiétant. Le gouvernement a laissé entendre que cette personne serait à l'abri de toute ingérence ou préoccupation d'ordre politique. Autrement dit, la création de ce nouveau poste a pour but de dépolitiser les poursuites de façon incontestable. Or, lorsque nous avons commencé à examiner en détail la loi proposée, nous avons été étonnés de constater l'ampleur du pouvoir exercé par le ministre de la Justice, en sa qualité de procureur général, sur le processus pour choisir le titulaire de ce poste.

Le projet de loi C-2 prévoit en effet que le ministre de la Justice exercera un contrôle absolu sur la liste des candidats au poste de directeur des poursuites pénales. Il proposera lui-même une liste de 10 candidats, dont trois seulement seront retenus par le comité de sélection. Ce dernier ne pourra cependant choisir quelqu'un qui ne figure pas sur cette liste. Le projet de loi comporte d'excellentes garanties, parmi lesquelles un comité de sélection

excellent safeguards included in the Bill, including the carefully constructed composition of the selection committee, designed to achieve both a high level of legal knowledge and political impartiality, as well as the requirement for approval of the appointment by a parliamentary committee — but throughout the whole process, the choices and discretion are confined within the parameters set by the Minister, namely his or her list of 10 names.

Your Committee is proposing to amend this. We propose that the selection committee will compile the list of candidates, and then the process as set out in the Bill will continue, with the choice of final candidate made by the Minister and then referred to a parliamentary committee.

We also noted that the section was drafted to refer to approval by “a committee designated or established by Parliament for that purpose.” This language is inaccurate under our parliamentary system, as “Parliament” does not designate or establish committees. We have corrected this language.

#### IX. Conclusion

Your committee was encouraged that when Minister Baird was asked whether the government “would be ready to receive amendments from the Senate,” he concluded his response by saying: “if you have ideas and suggestions to make this bill a better bill, I welcome them” (3:50-1). Your committee firmly believes that the “ideas and suggestions” contained in this report would make this bill a better bill and would result in an Act that took a significant step forward in providing Canadians with greater transparency and accountability from their Government.

---

soigneusement constitué et présentant un haut niveau de connaissances juridiques et d'impartialité sur le plan politique, et l'obligation de faire approuver la nomination par un comité parlementaire, sauf que, pendant tout le processus de sélection, il faudra se soumettre aux paramètres fixés par le ministre, c'est-à-dire sa liste de 10 noms.

Le Comité propose de changer cela et de laisser le comité de sélection dresser lui-même la liste des candidats. Le reste du processus demeurerait inchangé, le choix de l'heureux élu étant effectué par le ministre et soumis ensuite à l'approbation d'un comité du Parlement.

Nous avons aussi remarqué qu'il est inexact de dire dans le projet de loi que le choix du candidat sera soumis à l'approbation d'un « comité parlementaire désigné ou établi pour la circonstance » puisque, dans notre système parlementaire, le « Parlement » ne désigne pas de comités, pas plus qu'il n'en établit. Nous avons donc reformulé cette disposition.

#### Conclusion

Répondant à la question de savoir si le gouvernement serait « prêt à ce que le Sénat [lui] soumette des amendements », le ministre Baird a conclu en disant: « Si vous avez des idées et des suggestions à formuler à propos de ce projet de loi pour l'améliorer, je serai heureux d'en tenir compte. » (3:50-1) Le Comité trouve cette affirmation encourageante. Il croit fermement que les « idées » et « suggestions » contenues dans le présent rapport amélioreront le projet de loi et feront en sorte que la nouvelle loi contribue grandement à renforcer la transparence et la responsabilité du gouvernement dans l'intérêt des Canadiens.

---



## APPENDIX

## LIBRARY OF PARLIAMENT

PROVINCIAL COMPARISONS OF POLITICAL  
CONTRIBUTION LIMITS AND SOURCE RESTRICTIONS

## NEWFOUNDLAND AND LABRADOR

*Elections Act, 1991, S.N.L. 1992, c. E-3.1*

## A. Contribution Limits

- N/A

## B. Source Restrictions or Prohibitions

- Individuals, corporations and trade unions can make contributions to registered parties and candidates (s. 282(1)).
- There is no mention of constituency associations, leadership contestants or nomination contestants.

## PRINCE EDWARD ISLAND

*Election Expenses Act, R.S.P.E.I. 1988, c. E. 2.01*

## A. Contribution Limits

- N/A

## B. Source Restrictions or Prohibitions

- Contributions to registered parties and registered candidates may be made only by individuals, corporations and trade unions (s. 11(1)).

## NOVA SCOTIA

*Members and Public Employees Disclosure Act, S.N.S. c. 4*

## A. Contribution Limits

- N/A

## B. Source Restrictions or Prohibitions

- Contributions may be made to a recognized party, a candidate and an electoral district association (s. 3(e)).
- Contributions may be made by individuals, partnerships, organizations, corporations, and unions (s. 8(b)).

## NEW BRUNSWICK

*Political Process Financing Act, S.N.B. 1978, c. P-9.3*

## A. Contribution Limits

- A maximum of \$6,000 during a calendar year to (s. 39(1)):
  - each registered political party or to a registered district

## ANNEXE

## BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

RESTRICTIONS CONCERNANT LA SOURCE ET LE  
MONTANT DES CONTRIBUTIONS POLITIQUES  
— COMPARAISONS PROVINCIALES

## TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR

*Elections Act, 1991, S.N.L. 1992, c. E-3.1*

## A. Plafond des contributions

- s.o.

## B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions

- Les particuliers, les personnes morales et les syndicats peuvent verser des contributions aux partis et candidats enregistrés (par. 282(1)).
- La loi ne fait pas mention des associations de circonscription, des candidats au leadership et des candidats à l'investiture.

## ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

*Election Expenses Act, R.S.P.E.I. 1988, c. E. 2.01*

## A. Plafond des contributions

- s.o.

## B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions

- Seuls les particuliers, les personnes morales et les syndicats peuvent verser des contributions aux partis et candidats enregistrés (par. 11(1)).

## NOUVELLE-ÉCOSSE

*Members and Public Employees Disclosure Act, S.N.S. c. 4*

## A. Plafond des contributions

- s.o.

## B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions

- Des contributions peuvent être versées à un parti, un candidat ou une association de circonscription reconnus (par. 3 e)).
- Des contributions peuvent être versées par des particuliers, des sociétés en nom collectif, des organisations, des personnes morales et des syndicats (par. 8b)).

## NOUVEAU-BRUNSWICK

*Loi sur le financement de l'activité politique, L. N.-B. 1978, chap. P-9.3*

## A. Plafond des contributions

- Contribution d'au plus 6 000 \$ par année civile (par. 39(1)) à:
  - chaque parti politique enregistré ou à une association de

association of that registered political party, and to

- one registered independent candidate.

#### B. Source Restrictions or Prohibitions

- Individuals, corporations and trade unions may make the maximum contribution.
- Contributions may only be made to a registered political party, registered district association and to one registered independent candidate (ss. 37, 38).

### QUEBEC

*Election Act*, R.S.Q. c. E-3.3

#### A. Contribution Limits

- A maximum of \$3,000 to each party, independent Member and independent candidate, collectively, during the same calendar year (s. 91).

#### B. Source Restrictions or Prohibitions

- Only individuals may make a contribution. (s. 87)

### ONTARIO

*Election Finances Act*, R.S.O. 1990, c. E.7

#### A. Contribution Limits

- The maximum contributions a person, corporation or trade union may make are (s. 18(1)):
- \$7,500 to each party in any calendar year, and in any campaign period, as if it were a separate calendar year;
- \$1,000, in any calendar year to each constituency association;
- an aggregate of \$5,000 to the constituency associations of any one party, in any calendar year;
- \$1,000 to each candidate in any campaign period; and
- an aggregate of \$5,000 to candidates endorsed by any one party, in any campaign period.

#### B. Source Restrictions or Prohibitions

- Individuals, corporations and trade unions may contribute to parties, candidates and constituency associations.

### MANITOBA

*Elections Finances Act*, C.C.S.M. c. E32

circonscription enregistrée de ce parti politique enregistré et à

- un candidat indépendant enregistré.

#### B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions

- Les particuliers, les personnes morales et les syndicats peuvent verser la contribution maximale.
- Les contributions ne peuvent être faites qu'à un parti politique enregistré, une association de circonscription enregistrée ou un candidat indépendant enregistré. (art. 37, 38)

### QUÉBEC

*Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3

#### A. Plafond des contributions

- Au plus 3 000 \$ à chacun des partis, des députés indépendants et candidats indépendants, collectivement, durant une année civile (art. 91).

#### B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions

- Seuls les particuliers peuvent verser une contribution. (art. 87)

### ONTARIO

*Loi sur le financement des élections*, L.R.O. 1990, chap. E.7

#### A. Plafond des contributions

- Contributions maximales que peuvent verser un particulier, une personne morale ou un syndicat (par. 18 (1)):
- 7 500 \$ à chaque parti au cours d'une année civile et au cours d'une campagne électorale, comme s'il s'agissait d'une année civile distincte;
- 1 000 \$ au cours d'une année civile, à chaque association de circonscription;
- au total 5 000 \$ aux associations de circonscription d'un parti, au cours d'une année civile;
- 1 000 \$ à chaque candidat durant une campagne électorale;
- au total 5 000 \$ aux candidats parrainés par un parti donné au cours d'une campagne électorale.

#### B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions

- Les particuliers, les personnes morales et les syndicats peuvent verser des contributions aux partis, aux candidats et aux associations de circonscription.

### MANITOBA

*Loi sur le financement des campagnes électorales*, C.P.L.M., c. E32



**A. Contribution Limits**

- Individuals may contribute a maximum of:
  - \$3,000 in a calendar year, to candidates, constituency associations or registered political parties or any combination of them (s. 41(1.1));
  - \$3,000 to one or more leadership contestants during a leadership contest (s. 41(1.1.1)).

**B. Source Restrictions or Prohibitions**

- Only individuals may contribute to a candidate, constituency association, registered political party or leadership contestant (s. 41(1)).

**SASKATCHEWAN**

*Election Act, 1996, S.S. 1996, c. E-6.01*

**A. Limit on Contribution Limits**

- N/A

**B. Source Restrictions or Prohibitions**

- N/A (except for Canadian citizenship requirement)

**ALBERTA**

*Election Finances and Contributions Disclosure Act, R.S.A. 2000, c. E-2*

**A. Contribution Limits**

- Contributions by individuals, corporations, trade unions or employee organizations to registered parties, registered constituency associations or registered candidates must not exceed:
  - In any year (s. 17(1)(a)):
    - \$15,000 to each registered party;
    - \$1,000 to any registered constituency association; and
    - \$5,000 in the aggregate to the constituency associations of each registered party.
  - In any campaign period (s. 17(1)(b)):
    - \$30,000 to each registered party less any amount contributed to the party in that calendar year;
    - \$2,000 to any registered candidate; and
    - \$10,000 in the aggregate to the registered candidates of each registered party.

**A. Plafond des contributions**

- Les particuliers peuvent verser une contribution maximale de:
  - 3 000 \$ au total durant une année civile, aux candidats, associations de circonscription ou partis politiques (par. 41(1.1));
  - 3 000 \$ à un ou plusieurs candidats à la direction d'un parti durant une campagne à la direction (par. 41(1.1.1)).

**B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions**

- Seuls les particuliers peuvent verser une contribution à un candidat, une association de circonscription, un parti politique enregistré ou un candidat à la direction (par. 41(1)).

**SASKATCHEWAN**

*Election Act, 1996, S.S. 1996, c. E-6.01*

**A. Plafond des contributions**

- s.o.

**B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions**

- s.o. (abstraction faite de l'exigence de citoyenneté canadienne)

**ALBERTA**

*Election Finances and Contributions Disclosure Act, R.S.A. 2000, c. E-2*

**A. Plafond des contributions**

- Les cotisations de particuliers, de personnes morales, de syndicats ou d'associations de salariés à un parti politique, une association de circonscription enregistrée ou un candidat enregistré ne doivent pas dépasser:
  - durant une année donnée (alinéa 17(1)a):
    - 15 000 \$ à chaque parti enregistré;
    - 1 000 \$ à une association de circonscription enregistrée;
    - 5 000 \$ au total aux associations de circonscription de chaque parti enregistré.
  - durant une campagne électorale (alinéa. 17(1)b):
    - 30 000 \$ à chaque parti enregistré moins tout montant versé au parti politique en question durant l'année civile;
    - 2 000 \$ à tout candidat enregistré;
    - 10 000 \$ au total aux candidats enregistrés de chaque parti enregistré.

**B. Source Restrictions or Prohibitions**

- Contributions may be made by individuals, corporations, trade unions and employee organizations.

**BRITISH COLUMBIA**

*Election Act*, R.S.B.C. 1996, c. 106

**A. Contribution Limits**

- Registered political parties or constituency associations may accept a maximum of \$10,000 in permitted anonymous contributions (s. 188(1)).
- Candidates, leadership contestants and nomination contestants may accept a maximum of \$3,000 in permitted anonymous contributions (s. 188(2)).

**B. Source Restrictions or Prohibitions**

- An unregistered political party or unregistered constituency association and charitable organizations are not permitted to make a political contribution.

**YUKON TERRITORY**

*Elections Act*, R.S.Y. 2002, c. 63

**A. Contribution Limits**

- N/A

**B. Source Restrictions or Prohibitions**

- The wording of the relevant legislative provisions suggests that only registered political parties and candidates may receive contributions (ss. 370-385).

**NORTHWEST TERRITORIES**

*Elections Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. E-2

**A. Contribution Limits**

- An individual or a corporation may contribute a maximum of \$1,500 to a candidate during a campaign period (168(2.1)).
- A candidate may contribute a maximum of \$30,000 of his or her own funds to his or her own campaign in the pre-election and campaign periods (168(3)).

**B. Source Restrictions or Prohibitions**

- Only individuals and corporations may make contributions to a candidate during an election period (168(2)).

**B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions**

- Les contributions peuvent être versées par un particulier, une personne morale, un syndicat ou une association de salariés.

**COLOMBIE-BRITANNIQUE**

*Election Act*, R.S.B.C. 1996, c. 106

**A. Plafond des contributions**

- Les partis politiques ou les associations de circonscription enregistrés peuvent accepter au plus 10 000 \$ en contributions anonymes autorisées (par. 188(1)).
- Les candidats, les candidats à la direction et les candidats à l'investiture peuvent accepter au plus 3 000 \$ en contributions anonymes autorisées (par. 188(2)).

**B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions**

- Les partis politiques et les associations de circonscription non enregistrés de même que les organismes de bienfaisance ne peuvent pas verser de contributions politiques.

**YUKON**

*Elections Act*, R.S.Y. 2002, c. 63

**A. Plafond des contributions**

- s.o.

**B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions**

- Le libellé des dispositions législatives pertinentes donne à entendre que seuls les partis et candidats enregistrés peuvent recevoir des contributions (art. 370-385).

**TERRITOIRES DU NORD-OUEST**

*Elections Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. E-2

**A. Plafond des contributions**

- Un particulier ou une personne morale peuvent verser au plus 1 500 \$ à un candidat durant une campagne électorale (168(2.1)).
- Un candidat peut verser au plus 30 000 \$ de son propre argent à sa propre campagne durant la période qui précède les élections (168(3)).

**B. Restrictions ou interdictions quant à la source des contributions**

- Seuls les particuliers et les personnes morales peuvent verser une contribution à un candidat durant une période électorale (168(2)).



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 24, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 2:37 p.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** I would like to welcome honourable senators, members of the public in this room and viewers across the country who are watching this committee on television.

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is meeting to resume consideration of Bill C-2. We have considered an extremely wide range of issues since we began this odyssey in June. For example, we have heard some 151 witnesses on such subjects as accountability, ethics and conflict of interest, parliamentary privilege, political financing, the parliamentary budget office, access to information, privacy, whistle-blowing, audit powers and procurement. We are now at the stage where we will begin to go through the bill, clause by clause.

Before we do this, I would like to remind honourable senators of a number of rules and procedures relating to clause-by-clause review. This bill is large, 214 pages. As previously noted, it covers a wide variety of issues. I know that senators from both sides are eager to ensure that in this committee we do the best we possibly can so that when the Senate takes up this bill again on third reading it has before it the best possible product.

Because of the large number of clauses, the complexity of some measures and the variety of amendments that may be offered, it is important that we take our time, that we do it carefully, and that we get it right.

The House of Commons held its clause-by-clause deliberations over several days. We have reserved today and tomorrow to deal with this stage of the process. Rushing is, therefore, unnecessary, and undue haste risks causing errors and confusion that can lead to unnecessary complexities and delays.

Therefore, if at any point any senator is not clear where we are in the process, please ask the chair for clarification. We must do our utmost to ensure that we, at all times, have the same understanding of where we are in this process of clause-by-clause review.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 24 octobre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui à 14 h 37 pour étudier le projet de loi article par article.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Je souhaite la bienvenue aux honorables sénateurs, aux membres du public qui se trouvent dans la salle et aux téléspectateurs de tout le pays qui suivent nos délibérations à la télévision.

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles reprend l'examen du projet de loi C-2. Nous avons examiné tout un éventail de questions depuis que nous avons commencé cette odyssée en juin. Par exemple, nous avons entendu 151 témoins sur des sujets comme la responsabilisation, l'éthique et les conflits d'intérêts, les privilèges parlementaires, le financement politique, la direction du budget parlementaire, l'accès à l'information, la protection des renseignements personnels, la protection des dénonciateurs, les pouvoirs de vérification et la passation de marchés. Nous en sommes arrivés à l'étape de l'étude article par article du projet de loi.

Avant de commencer, je voudrais rappeler aux honorables sénateurs un certain nombre de règles et de procédures se rapportant à l'étude article par article. C'est un épais projet de loi qui compte 214 pages. Comme je l'ai déjà dit, il couvre tout un éventail de sujets. Je sais que les sénateurs des deux côtés de la table tiennent à faire en sorte que le comité fasse de son mieux pour que le Sénat ait le meilleur projet de loi possible sous les yeux lorsqu'il le réexaminera en troisième lecture.

Étant donné le grand nombre d'articles, la complexité de certaines dispositions et les divers amendements qui peuvent être proposés, il est important que nous prenions notre temps afin de faire un bon travail.

La Chambre des communes a mis plusieurs jours à étudier le projet de loi article par article. Nous avons réservé la journée d'aujourd'hui et de demain pour cette étape du processus. Il n'est donc pas nécessaire de précipiter les choses au risque de commettre des erreurs qui pourraient entraîner des difficultés et des retards inutiles.

Par conséquent, si à un moment donné, l'un d'entre vous ne sait pas exactement où nous en sommes, veuillez me demander des éclaircissements. Nous devons faire en sorte que nous sachions toujours exactement où nous en sommes dans notre examen article par article.

For example, because of the way the bill is drafted, it will be necessary to look at the impact of any given amendment on other parts of the bill. This process, obviously, can be confusing for most of us, so I ask you to be patient while we go through this part of the process.

Also, we will take occasional health breaks, which will cause a brief suspension of the hearings. I know it is better for the television broadcasts if we go in two-hour segments. This strikes me as being a reasonable length. As a general rule of thumb, I will suggest to honourable senators that we have a break about every two hours. Of course, this will be flexible. If we are in the middle of a clause-by-clause debate, I will not ask for a break just because we have reached the two-hour mark. Similarly, if it looks like a break would be helpful to allow honourable senators to have a few moments of quiet contemplation, I may propose a break sooner.

In terms of the mechanics of the process, I wish to remind honourable senators that when more than one amendment is moved in a clause, the amendments "should be proposed in the order of the lines of a clause." This is noted in Beauchesne in citation 697(2). Similarly, Marleau and Montpetit, at page 653, note, "amendments should be proposed following the order of the text to be amended."

What this means in common language is that we do not do line 10 before line four. Therefore, before we take up an amendment in a clause, I will be verifying by asking if there are any honourable senators who had intended to move an amendment earlier in the clause. If senators do intend to move an earlier amendment, they will be given the chance to do so. I hope honourable senators will be understanding of the chair when called upon to make such a ruling.

Senators are also aware that some of the clauses in this bill are quite long, indeed. For example, clause 2, which proposes to enact the conflict of interest act, runs from page 2 to page 33 of the bill. That is one clause. For convenience when dealing with such long clauses, I propose, and I seek your concurrence, that we go through each page asking whether there are any amendments to be offered to it. If there are many amendments on one page we may, if necessary, go through that page line by line rather than clause by clause.

This particularly applies to the following clauses: Clause 2, which runs from page 2 to 33; clause 28, which runs from page 44 to page 49; clause 40, which runs from page 52 to page 56; clause 121, which runs from page 103 to 109; clause 201, which runs from page 140 to page 156; and clause 203, which runs from page 157 to page 161. These are the clauses that run for more than five or more pages. Needless to say, if we ever to go through the shorter, but no less important clauses in the same way, we can do that.

One small point: If a senator is opposed to an entire clause, I remind the committee that the proper process is not to move a motion to delete the entire clause but, rather, to vote against the clause standing as part of the bill. In this matter, I refer senators to Beauchesne citation 698(6) that notes, "an amendment to

Par exemple, en raison de la façon dont le projet de loi est libellé, nous devons examiner les répercussions que tout amendement pourrait avoir sur d'autres parties du projet de loi. Bien entendu, comme cela peut susciter une certaine confusion, je compte sur votre patience pour cette étape du processus.

Nous allons aussi prendre quelques pauses-santé, ce qui nous forcera à suspendre brièvement nos audiences. Je sais que pour la télédiffusion, il est préférable que nous siégions deux heures de suite. Cela me semble raisonnable. En règle générale, je suggère aux honorables sénateurs que nous fassions une pause toutes les deux heures. Bien entendu, cette règle restera souple. Si nous sommes au beau milieu d'un débat sur un article, je ne vais pas suspendre la séance simplement parce que nous sommes au bout des deux heures. De la même façon, s'il semble utile de faire une pause pour permettre aux honorables sénateurs de réfléchir tranquillement, je pourrais en proposer une plus tôt.

Pour ce qui est de la procédure à suivre, je désire rappeler aux honorables sénateurs que lorsqu'il y a plus qu'un amendement pour un même article, les amendements doivent être proposés suivant l'ordre des lignes du texte à modifier. C'est ce qui est mentionné dans Beauchesne, au commentaire 697(2). L'ouvrage de Marleau et Montpetit mentionne également, page 653, que « les amendements doivent être proposés dans un ordre qui suit le texte à modifier ».

Plus simplement, cela veut dire que nous ne devons pas modifier la ligne 10 avant la ligne 4. Par conséquent, avant d'accepter un amendement, je vais demander si d'autres sénateurs comptent proposer un amendement qui se situe avant dans l'article. Si un sénateur a l'intention de le faire, il en aura ainsi l'occasion. J'espère que les honorables sénateurs se montreront compréhensifs lorsque la présidence devra prendre ce genre de décision.

Les sénateurs savent aussi que certains des articles du projet de loi sont assez longs. Par exemple, l'article 2, qui propose d'édicter la Loi sur les conflits d'intérêts, va de la page 2 à la page 33. C'est un seul et même article. Pour plus de commodité, lorsque nous étudierons des articles aussi longs, je propose de vous demander, page par page, si vous avez des amendements à proposer. Si un grand nombre d'amendements se rapportent à une même page, nous pourrions, si nécessaire, examiner cette page ligne par ligne plutôt qu'article par article.

Cela s'applique particulièrement aux articles suivants : l'article 2, qui va de la page 2 à la page 33; l'article 28, qui va de la page 44 à la page 49; l'article 40, qui va de la page 52 à la page 56; l'article 21, qui va de la page 103 à la page 109; l'article 201, qui va de la page 140 à la page 156 et l'article 203, qui va de la page 157 à la page 161. Ce sont des articles qui couvrent cinq pages ou plus. Inutile de préciser que nous pouvons aussi procéder de la même façon pour les articles plus courts, mais non moins importants.

Un petit détail : si un sénateur s'oppose à un article complet, je rappelle au comité que la procédure à suivre n'est pas de proposer une motion pour supprimer tout l'article, mais plutôt de voter contre l'article. À ce sujet, je vous demanderai de vous reporter au commentaire 698(6) de Beauchesne qui dit qu'un amendement



delete a clause is not in order as the proper course is to vote against the clause standing part of the bill." Similarly, Marleau and Montpetit, at page 656, states that "an amendment is out of order if it simply attempts to delete a clause, since in that case all that needs to be done is to vote against the adoption of the clause in question."

A note about consistency: I wish to remind honourable senators that, because of the complexity of the bill, some amendments that are moved may have consequential effects on other parts of the bill. It is very important that the committee remain consistent in its decisions so that the decisions can be consistently applied throughout the entire bill.

I refer senators to Beauchesne, citation 698(2):

An amendment must not be inconsistent with, or contrary to, the bill as so far agreed by the committee, nor must it be inconsistent with a decision, which the committee has given upon a former amendment.

Once we start making decisions as a committee, the next decisions must be consistent with our decisions.

In the spirit of the statement, it would be very useful in this process if a senator moving an amendment could identify to the committee other clauses in the bill where the amendment would have an affect. Otherwise, it could be very difficult for members of committee to remain consistent in their decision making.

Staff will, of course, endeavour to track these places where subsequent amendments need to be moved and will draw those to our attention. We will put those before honourable senators. Because no notice is required to move amendments, there can, of course, have been no preliminary analysis of amendments to establish which ones may be inconsistent to others and which may be contradictory. If any honourable senator has any question about process or the propriety of anything going on, the way to proceed is to raise a point of order. The chair will listen to the argument, decide when there has been sufficient discussion on the matter of order and make a ruling. The committee, of course, is the ultimate master of its business within the bounds set by the Senate of Canada and a ruling by the chair can be appealed to the full committee by asking whether the ruling should be sustained.

On the issue of receivability of amendments, I wish to quote from a statement made by the late Senator Molgat on April 2, 1998, in a Speaker's ruling, wherein he said:

Let me begin with this general proposition. It is my view that matters are presumed to be in order, except where the contrary is clearly established to be the case. This presumption suggests to me that the best policy for a Speaker is to interpret the rules in favour of debate by Senators, except where the matter to be debated is clearly out of order.

If this applies to the Senate, it is my view that it would be sage practice for us to follow in a committee. If a committee decides an amendment is frivolous or aimed at preventing the orderly conduct of business, I would expect that there would be less sympathy to allowing debate.

n'est pas recevable : « s'il ne vise qu'à supprimer un article, puisqu'il suffit dans ce cas de voter contre l'article en question ». Également, page 656, Marleau et Montpetit disent que : « Un amendement est irrecevable s'il ne vise qu'à supprimer un article, puisqu'il suffit dans ce cas de voter contre l'adoption de l'article en question. »

À propos de l'uniformité, je tiens à rappeler aux honorables sénateurs qu'en raison de la complexité de ce projet de loi, certains amendements peuvent entraîner des modifications corrélatives dans d'autres parties du projet de loi. Il est très important que le comité prenne des décisions cohérentes et qu'il les applique uniformément à la totalité du projet de loi.

Je vous demanderais de vous reporter au commentaire 698(2) de Beauchesne :

Un amendement ne doit pas aller à l'encontre ou s'écarter des dispositions du projet de loi adopté jusque-là par le comité, ni contredire une décision que le comité a rendue au sujet d'un amendement antérieur.

Une fois que le comité commence à prendre des décisions, il ne faut pas prendre ensuite des décisions contraires.

Il serait donc très utile qu'un sénateur qui propose un amendement puisse indiquer au comité quels sont les autres articles du projet de loi que cela touchera. Autrement, les membres du comité pourraient avoir beaucoup de difficulté à prendre des décisions cohérentes.

Le personnel du comité va, bien entendu, s'efforcer de repérer quels sont les articles qui requièrent des amendements corrélatifs et de les signaler à notre attention. Nous les soumettrons aux honorables sénateurs. Comme aucun avis n'est requis pour proposer des amendements, nous n'avons fait aucune analyse préliminaire des amendements pour établir quels sont ceux qui pouvaient se contredire mutuellement. Si un sénateur a le moindre doute à ce sujet, la façon de procéder est d'invoquer le Règlement. Le président écoutera ses arguments, décidera quand la question aura été suffisamment débattue et prendra une décision. Bien entendu, c'est au comité que revient le dernier mot dans le cadre des limites établies par le Sénat du Canada, et ses membres peuvent en appeler d'une décision de la présidence devant le comité plénier.

En ce qui concerne la recevabilité des amendements, je voudrais vous citer une décision que le regretté sénateur Molgat a rendue le 2 avril 1998 en ces termes :

J'aimerais d'abord poser une hypothèse générale. Je suis d'avis qu'il faut présumer, jusqu'à preuve du contraire, que les choses sont conformes ou régulières. Cette supposition m'indique que la meilleure règle à suivre pour le Président est d'interpréter le Règlement de manière à permettre le débat au Sénat, sauf s'il est manifeste que la question à débattre est inadmissible.

Si cela s'applique au Sénat, je crois qu'il serait sage que nous suivions le même principe en comité. Si un comité estime qu'un amendement est futile ou qu'il vise à ralentir la bonne marche de ses travaux, il sera sans doute moins enclin à autoriser un débat.

As chair, honourable senators, I will do everything I can to ensure that all honourable senators wishing to speak have the opportunity to do so. For this, however, I will depend upon your cooperation. I ask all of you to think of other honourable senators and to keep remarks to the point and as brief as possible. Always remember that there are 11 other members of this committee who have an equal right to make an intervention.

Finally, I wish to remind honourable senators that if there is ever any uncertainty as to the result of a voice vote or a show of hands, the cleanest route is to request a roll call vote, which will provide clear and unequivocal results. Senators are aware that any tied vote negatives the motion in question.

If there are no further questions, we will begin. Is it all right to proceed, honourable senators?

**Senator Day:** Mr. Chairman, first, I wish to thank you for that extensive review of the rules. That will be very helpful. I think we can cooperatively work through this horrendous task before us.

I want to point out that, because of the extensiveness of this bill, we will be having a spokesperson to present an amendment, depending on the subject matter. We will be moving between various senators, depending on the subject matter of the particular amendment.

**The Chairman:** In our case, we will have Senator Andreychuk, Senator Nolin and Senator Stratton doing the same thing.

Is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability? Agreed or not agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title stand postponed? Agreed or not agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1, which contains the short title, stand postponed? Agreed or not agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Clause 2, page 1 to 33, enacts the conflict of interest act. Shall clause 2 which enacts the conflict of interest act carry? Agreed or not agreed?

**Senator Day:** Not agreed. We have quite a bit of work to do on this particular clause, as you, Mr. Chairman, have pointed out. I think you indicated you will be going page by page?

**The Chairman:** Yes. As previously indicated, I will go through each page of this clause and ask if there are any amendments to that page. If there are, we will act accordingly.

Honorable senators, en tant que président, je ferai tout en mon pouvoir pour que ceux qui désirent prendre la parole puissent le faire. Néanmoins, je vais devoir compter pour cela sur votre coopération. Je vous demande à tous de bien vouloir penser à vos collègues et de tenir des propos aussi pertinents et aussi brefs que possible. N'oubliez jamais que ce comité compte 11 autres membres qui ont également le droit de faire une intervention.

Enfin, je tiens à rappeler aux honorables sénateurs qu'en cas d'incertitude quant au résultat d'un vote par oui ou non ou d'un vote à main levée, le plus simple sera de demander un vote par appel nominal qui donnera des résultats clairs et sans équivoque. Les sénateurs n'ignorent pas qu'en cas d'égalité des voix, la motion sera rejetée.

S'il n'y a pas d'autres questions, nous allons commencer. Êtes-vous prêts à commencer, honorables sénateurs?

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, je voudrais d'abord vous remercier pour cette révision approfondie du Règlement. Cela nous sera très utile. Je crois que nous pouvons nous atteler, dans un esprit de collaboration, à l'énorme travail qui nous attend.

Je tiens à mentionner qu'en raison de la longueur de ce projet de loi, nous choisirons un porte-parole pour présenter nos amendements, selon le sujet en question. Nous conférons ce rôle à des sénateurs différents, selon le sujet de la motion.

**Le président :** Dans notre cas, les sénateurs Andreychuk, Nolin et Stratton feront la même chose.

Le comité est-il d'accord pour procéder à l'étude article par article du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation? D'accord ou pas d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'étude du titre est-elle reportée? D'accord ou pas d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il reporté? D'accord ou pas d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 2, pages 1 à 33, édicte la Loi sur les conflits d'intérêts. L'article 2 qui édicte la Loi sur les conflits d'intérêts est-il adopté? D'accord ou pas d'accord?

**Le sénateur Day :** Pas d'accord. Nous avons beaucoup de travail à faire au sujet de cet article comme vous l'avez souligné, monsieur le président. N'avez-vous pas dit que nous allions procéder page par page?

**Le président :** Oui. Comme je l'ai dit, je vais procéder page par page et vous demander si vous avez des amendements qui se rapportent à la page en question. Si c'est le cas, nous agissons en conséquence.



**Senator Day:** Thank you.

**Senator Ringuette:** Mr. Chairman, because of the difference of the French and the English on the page and in the different clauses, will you be going as per the English side of the act or as per the French?

**The Chairman:** I am using the English side. Do senators have any amendments they wish to propose to clause 2, pages 1 to 33, which enacts the conflict of interest act on page 2?

**Senator Andreychuk:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 2 by replacing line 35 on page 3 with the following:

(d.1) a ministerial appointee whose appointment is approved by the Governor in Council; and

Could I get some direction? Would you like me to move it and then speak to it?

**The Chairman:** Would you like to speak to it, please.

**Senator Andreychuk:** Yes, I move this amendment. It is a technical amendment to address a gap noted in the definition of "public office-holder." Directors of Crown corporations, because they are part-time ministerial appointments subject to the approval of the Governor-in-Council, would not be captured under the existing definitions in Bill C-2. The original policy intent was to capture these individuals as public office-holders.

I believe there have been discussions with the law clerk and others, and some of these amendments that I will deal with make the act more consistent. They fill gaps that have been noted either by some of our witnesses, by our own Senate law clerk or by, indeed, senators themselves.

**Senator Day:** We can support that amendment, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

**Senator Ringuette:** I would like to move the following amendment:

That Bill C-2 be amended in clause 2, on page 4, by replacing line 5 with the following:

"Governor in Council may appoint a person, but does not include the Senate or the House of Commons."

**The Chairman:** Before you go further, do senators have any other amendments they would like to see before line 5 on this page? If not, please proceed, Senator Ringuette. Senator Ringuette, do you have copies of what you are reading?

**Senator Ringuette:** Yes.

**Senator Day:** Mr. Chairman, my understanding is that the clerk was provided with all our documents some time ago.

**Le sénateur Day :** Merci.

**Le sénateur Ringuette :** Monsieur le président, comme il y a des différences entre la pagination française et anglaise et les différents articles, allez-vous suivre la version anglaise de la loi ou la version française?

**Le président :** Je suis la version anglaise. Les sénateurs ont-ils des amendements à proposer à l'article 2, pages 1 à 33, qui édicte la Loi sur les conflits d'intérêts, à la page 2?

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose :

Que le projet de loi C-2, à l'article 2, soit modifié par adjonction après la ligne 5, page 4, de ce qui suit :

d.1) titulaire d'une nomination ministérielle lorsque celle-ci est approuvée par le gouverneur en conseil;

Pouvez-vous me donner des instructions? Voulez-vous que je propose la motion et que j'en parle?

**Le président :** Pourriez-vous en parler, s'il vous plaît.

**Le sénateur Andreychuk :** Oui, je propose cet amendement. C'est un amendement technique pour combler une lacune dans la définition de « titulaire de charge publique ». Les définitions existant dans le projet de loi C-2 ne s'appliqueraient pas aux directeurs des sociétés d'État étant donné que ce sont des titulaires d'une nomination ministérielle à temps partiel dont la nomination doit être approuvée par le gouverneur en conseil. L'intention initiale était de les inclure dans les titulaires d'une charge publique.

Je crois qu'il y a eu des discussions avec le légiste et d'autres personnes et que certains des amendements que je vais proposer vont rendre la loi plus uniforme. Ils combler des lacunes qui ont été constatées par certains de nos témoins, par le légiste du Sénat ou même par des sénateurs.

**Le sénateur Day :** Nous pouvons appuyer cet amendement, monsieur le président.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter cette motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

**Le sénateur Ringuette :** Je voudrais proposer l'amendement suivant :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 2, page 2, par substitution, à ligne 36, de ce qui suit :

« nommer une personne, à l'exception du Sénat et de la Chambre des communes ».

**Le président :** Avant que vous n'alliez plus loin, des sénateurs ont-ils d'autres amendements qui doivent précéder celui-ci? S'il n'y en a pas, veuillez poursuivre, sénateur Ringuette. Sénateur Ringuette, avez-vous une copie du texte que vous lisez?

**Le sénateur Ringuette :** Oui.

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, je crois que le greffier nous a distribué ces documents il y a quelque temps.

**The Chairman:** None of us have received any of them yet.

**Senator Day:** The idea was that we gave them to the clerk ahead of time so he could make copies for everybody.

**The Chairman:** That has not been done yet. I would like to proceed. Hopefully they will be photocopied soon.

**Senator Day:** Could you confirm that the clerk has received copies of all of them?

**The Chairman:** He has received them, but they are being photocopied. The photocopies are not ready, so we do not yet have copies.

Rather than delaying the proceedings, Senator Ringuette can proceed and we will try to follow without the written text.

**Senator Ringuette:** This is a technical amendment.

**The Chairman:** You are adding words after “may appoint a person.” Can you tell us those new words again after “person”?

**Senator Ringuette:** “Governor-in-Council may appoint a person, but does not include the Senate or the House of Commons.”

The Senate and the House of Commons are not public-sector entities.

**The Chairman:** Do you have any further comments you wish to make?

**Senator Ringuette:** No. It is a technical amendment.

**Senator Nolin:** Senator Ringuette identified that as a technical amendment. Is it possible, if we all agree, to hear from the department officials, perhaps from Mr. Wild, to tell us if they have looked at that technical amendment, and if not, the reason why not?

**The Chairman:** Could I ask someone from the department to come forward to the witness stand and respond to the question put by Senator Nolin. Mr. Wild is here on behalf of the Treasury Board.

Mr. Wild, have you had an opportunity to look at this particular amendment proposed by Senator Ringuette?

**Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services, Treasury Board Portfolio, Treasury Board of Canada:** Not really in advance. However, I have a reaction to it, to ensure clarity, as to why the definition of “public-sector entity” was crafted the way it was and how it works vis-à-vis the actual proposed conflict of interest act.

The rationale behind why the public-sector entity was written in such a way that it could include the Senate or the House of Commons relates to trying to put in place a prohibition on public office-holders from contracting with the Board of Internal Economy.

For example, if the Board of Internal Economy is to perform some type of a contract of service or goods, by ensuring that the House and Senate are captured under “public-sector entity,” it would prevent the board from contracting with a public

**Le président :** Aucun d’entre nous ne les a encore reçus.

**Le sénateur Day :** Nous les avons remis à l’avance au greffier afin qu’il puisse faire faire des photocopies pour tout le monde.

**Le président :** Ce n’est pas encore fait. Je voudrais continuer. J’espère que nous aurons bientôt des photocopies.

**Le sénateur Day :** Pouvez-vous confirmer que le greffier a reçu tous ces documents?

**Le président :** Il les a reçus, mais on est en train de les photocopier. Comme les photocopies ne sont pas prêtes, nous ne les avons pas encore reçus.

Au lieu de retarder les délibérations, le sénateur Ringuette pourrait poursuivre et nous allons essayer de suivre sans le texte.

**Le sénateur Ringuette :** C’est un amendement technique.

**Le président :** Vous ajoutez des mots après « peut nommer une personne ». Pourriez-vous nous dire quel est le nouveau texte que vous proposez d’ajouter après « personne »?

**Le sénateur Ringuette :** « Le gouverneur en conseil peut nommer une personne, à l’exception du Sénat et de la Chambre des communes ».

Le Sénat et la Chambre des communes ne sont pas des entités du secteur public.

**Le président :** Avez-vous autre chose à ajouter?

**Le sénateur Ringuette :** Non. C’est un amendement technique.

**Le sénateur Nolin :** Le sénateur Ringuette dit que c’est un amendement technique. Serait-il possible, si nous sommes tous d’accord, que les fonctionnaires du ministère, peut-être M. Wild, nous disent s’ils ont examiné cet amendement technique et, s’ils ne l’ont pas fait, pourquoi?

**Le président :** Pourrais-je demander à quelqu’un du ministère de bien vouloir se présenter à la barre des témoins pour répondre à la question du sénateur Nolin. M. Wild est ici au nom du Conseil du Trésor.

Monsieur Wild, avez-vous eu l’occasion d’examiner cet amendement que propose le sénateur Ringuette?

**Joe Wild, avocat-conseil principal, Services juridiques, portefeuille du Conseil du Trésor, Conseil du Trésor du Canada :** Non, pas à l’avance. Je peux toutefois vous dire pourquoi la définition d’« entité du secteur public » a été libellée de cette façon et quel est son rôle vis-à-vis de la Loi sur les conflits d’intérêts qui est proposée.

Si cette définition a été libellée de façon à pouvoir inclure le Sénat ou la Chambre des communes, c’est dans le but d’interdire au titulaire d’une charge publique de conclure des contrats avec le Bureau de régie interne.

Par exemple, si le Bureau de régie interne doit adjuger un contrat de biens ou de services, en englobant la Chambre et le Sénat dans la définition d’« entité du secteur public », on empêche le Bureau de conclure un contrat avec le titulaire d’une charge



office-holder or their family for that good or service within the exceptions in the act. Because there are public office-holders who sit on the board, the idea was to try to have a scheme whereby, for example, the Government House Leader who sits on the Board of Internal Economy would not be in a position to persuade that board to provide contracts that would benefit either himself or his or her family members.

**Senator Ringuette:** We already have in place, for example, the Senate Code of Ethics, which takes care of that, and in the House of Commons, I think that the rules of conflict of interest are very clear. I do not agree with the argument that has been put forward and therefore, I stand by the amendment that I am proposing.

**The Chairman:** Is there any other discussion? If not, it is your pleasure, honourable senators that the motion in amendment, carry?

**Senator Day:** Are we just voting on this one amendment, not the entire section?

**The Chairman:** No, just the one amendment. There is room for more on the page after this.

Do honourable senators want me to read it once again? Is it all right if I not read it again?

The amendment is carried on division.

Resuming debate on clause 2 as amended. If there are other amendments senators wish to propose to this clause, this is an appropriate time to put them forward. The clause is on page 4.

**Senator Andreychuk:** I have an amendment at line 20, so I do not know if there are any amendments between line 5 and line 20.

**The Chairman:** This is line 20 in the English version, so it will be (d).

**Senator Andreychuk:** I move:

That Bill C-2, in clause 2 be amended by

(a) replacing line 20, on page 4, with the following:

(d) a Governor in Council appointee, or a ministerial appointee whose appointment is approved by Governor in Council, who

(b) replacing line 24 on page 4 with the following:

(e) a Governor in Council appointee or a ministerial appointee whose appointment is approved by the Governor in Council, who

I move this as a technical amendment that ensures that full-time ministerial appointees whose appointments are confirmed by the Governor-in-Council are subject to the rules governing reporting public office-holders. The original policy intent was to capture these full-time ministerial appointees as reporting public office-holders, so the amendment does that.

**The Chairman:** Senator Day, this is considered a technical amendment.

publique ou sa famille, sauf dans le cas des exceptions que prévoit la loi. Comme ce sont des titulaires d'une charge publique qui siègent au Bureau de régie interne, on voulait éviter que le leader du gouvernement à la Chambre, par exemple, qui siège à ce bureau, puisse convaincre ce dernier d'adjuger des contrats dont lui-même ou des membres de sa famille pourraient être bénéficiaires.

**Le sénateur Ringuette :** C'est déjà couvert par le Code d'éthique du Sénat, par exemple, et je crois qu'à la Chambre des communes les règles régissant les conflits d'intérêts sont très claires. Je n'accepte pas l'argument qui a été invoqué et je maintiens donc mon amendement.

**Le président :** Voulez-vous poursuivre la discussion? Dans le cas contraire, plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion d'amendement?

**Le sénateur Day :** Nous votons seulement sur cet amendement et non pas sur tout l'article?

**Le président :** Non, seulement sur l'amendement. Il pourrait y avoir d'autres amendements sur cette page.

Voulez-vous que je la lise une fois de plus? Êtes-vous d'accord pour que je ne la relise pas?

L'amendement est adopté avec dissidence.

Reprise du débat sur l'article 2 modifié. S'il y a d'autres amendements que les sénateurs désirent proposer pour cet article, c'est le moment de le faire. Nous en sommes à la page 4.

**Le sénateur Andreychuk :** J'ai un amendement concernant la ligne 20, mais je ne sais pas s'il y a d'autres amendements entre la ligne 5 et la ligne 20.

**Le président :** C'est la ligne 20 de la version anglaise et c'est donc l'alinéa d).

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose :

Que le projet de loi C-2, à l'article 2, soit modifié

a) par substitution, à la ligne 17, page 4, de ce qui suit :

d) est nommé par le gouverneur en conseil ou par le ministre compétent sur approbation de celui-ci et

b) par substitution, à la ligne 21, page 4, de ce qui suit :

e) est nommé par le gouverneur en conseil ou par le ministre sur approbation de celui-ci et

Je propose cet amendement technique pour faire en sorte que les titulaires d'une nomination ministérielle à plein temps dont la nomination est confirmée par le gouverneur en conseil soient assujettis aux règles régissant les déclarations des titulaires d'une charge publique. L'intention initiale était de les inclure dans cette catégorie et c'est donc le but de cet amendement.

**Le président :** Sénateur Day, c'est considéré comme un amendement technique.

**Senator Day:** Mr. Chairman, I have difficulty with the term “technical amendment.” It is an amendment or it is not an amendment, and I am not convinced to support it or not support it because someone describes it with the adjective “technical.” However, I would be happy to support this one.

**Senator Andreychuk:** Perhaps I could respond why I am using the word “technical.” This is where I am trying to say the government has put out its original intent, and if parts of this act do not comply with that and we are putting forward amendments, it is not to reopen the government’s position in any way. It is to ensure that the government’s position is consistent.

If the term bothers you, I will drop it and not use it, and if I am introducing amendments, you will know that it is within that type of philosophy.

**The Chairman:** Senator Day, we have heard your representation.

**Senator Day:** I just want to make one other point. That is one of the clauses that we, “we” being the Liberal majority on this committee wanted to see done as well. We had discussion with the Department of Justice as a result of our opening up the lines of communication over the last day or so, so we are now able to say that has been shared with us. You have achieved the point that we all wanted.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators that the motion in amendment carries?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

After dealing with an amendment, resume debate on clause 2 as amended, if there are other amendments that a senator would like to propose to this clause on this page 4, this is the proper time to make it. Is there anything else on page 4?

We go to page 5.

**Senator Joyal:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 2,

(a) on page 5,

(i) by replacing lines 26 and 27 with the following:

“4.(1) For the purposes of this Act, a public office holder is in an actual conflict of interest when he,” and

(ii) by adding after line 32 the following:

“(2) For the purposes of this Act, a public office holder is in a potential conflict of interest when the public office holder’s ability to exercise an official power, duty or function could be influenced by his or her private interests or those of his or her

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, je ne comprends pas très bien l’expression « amendement technique ». C’est un amendement ou ce n’est pas un amendement. On ne va pas me convaincre de l’appuyer ou de le rejeter en le qualifiant de « technique ». Je me ferais toutefois un plaisir d’appuyer cet amendement.

**Le sénateur Andreychuk :** Je pourrais peut-être vous dire pourquoi j’utilise le mot « technique ». C’est pour essayer de faire comprendre que le gouvernement a fait part de son intention initiale et que si certains éléments de cette loi ne s’y conforment pas et que nous proposons des amendements, cela n’aura aucunement pour effet de réviser la position du gouvernement. C’est pour faire en sorte que la position du gouvernement reste la même.

Si cette expression vous ennuie, je vais la laisser tomber, mais quand je proposerai d’autres amendements, vous saurez que c’est dans cet esprit.

**Le président :** Sénateur Day, nous avons entendu votre point de vue.

**Le sénateur Day :** J’ai seulement une chose à ajouter. C’est un des amendements que la majorité libérale au comité souhaitait également. Nous avons discuté avec le ministère de la Justice après avoir établi le contact au cours des dernières 24 heures ou 48 heures et nous sommes maintenant en mesure de dire que le gouvernement nous a fait part de ses intentions. Vous avez fait ce que nous voulions tous.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d’adopter la motion d’amendement?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** Adoptée.

Nous reprenons le débat sur l’article 2 modifié et s’il y a d’autres amendements concernant cet article qu’un sénateur souhaite proposer au sujet de la page 4, c’est le moment de le faire. Y a-t-il autre chose concernant la page 4?

Nous passons à la page 5.

**Le sénateur Joyal :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l’article 2

a), page 5

(i) en remplaçant les lignes 31 et 32 par ce qui suit :

« 4.(1) Pour l’application de la présente loi, un titulaire de charge publique se trouve réellement en » et

(ii) en ajoutant après la ligne 38 ce qui suit :

« (2) Pour l’application de la présente loi, un titulaire de charge publique se trouve en situation potentielle de conflit d’intérêts potentiel lorsque sa capacité d’exercer un pouvoir officiel ou une fonction officielle pourrait être influencée par son



relatives or friends, or could be improperly influenced by another person's private interests.

(3) For the purposes of this Act, a public office holder is an apparent conflict of interest when there is a reasonable perception, which a reasonably-well informed person could properly have, that the public office holder's ability to exercise an official power, duty or function must have been influenced by his or her private interests or those of his or her relatives or friends, or must have been improperly influenced by another person's private interests.”;

**The Chairman:** Senator Joyal, this is one of cases where all of the technical staff and none of the Conservative senators have received any of these documents, and that was a long amendment. I checked with the clerk to find out how much longer it will take before we can have some of the paper documents, and, apparently, there is a package several inches high and three people are photocopying now, and we do not have it yet.

Honourable senators, I am in your hands, shall we suspend for 15 minutes?

**Senator Nolin:** I do not know if Mr. Wild has access or read that amendment. Why do you not come to the table because we will definitely ask you questions on that. Did you have prior access to that?

**Mr. Wild:** I have not seen it.

**Senator Nolin:** Maybe we should suspend, just to make it proper.

**The Chairman:** Honourable senators, with your leave, we will suspend for five minutes, and I will check to see how much longer it will take to get the documentation.

The committee suspended.

The committee resumed.

**The Chairman:** Honourable senators, we now have the papers. Senator Joyal was making an amendment to Bill C-2, to amend clause 2 on page 5. Senator Joyal, you had read the entire section. Would you mind now giving an explanation of same?

**Senator Joyal:** Essentially, the amendment follows the testimony from Mr. Shapiro, the Ethics Commissioner from British Columbia, and other witnesses who have underlined that the conflict of interest code proposed in Bill C-2 refers to actual conflict of interest but does not cover potential or apparent conflict of interest.

The amendment aims to include potential and apparent conflict of interest and, of course, to make the consequential amendments in other places in the bill to reflect those changes. I want to mention that if we accept the amendment I am proposing, there are consequential amendments at pages 6, 9, 12, 14 and 18.

**The Chairman:** Mr. Wild, could you comment on the remarks of Senator Joyal?

intérêt personnel ou celui d'un parent ou d'un ami, ou pourrait être influencé de façon irrégulière par celui de toute autre personne.

(3) Pour l'application de la présente loi, un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d'intérêts apparent lorsqu'il existe une perception raisonnable, qu'une personne raisonnablement avertie pourrait avoir à juste titre, que sa capacité d'exercer un pouvoir officiel ou une fonction officielle doit avoir été influencée par son intérêt personnel ou celui d'un parent ou ami, ou doit avoir été influencée de façon irrégulière par celui de toute autre personne. »

**Le président :** Sénateur Joyal, ni le personnel technique ni aucun des sénateurs conservateurs n'a reçu ces documents alors que c'est un amendement très long. J'ai demandé au greffier combien de temps il faudra encore attendre pour recevoir certains documents. Apparemment, cela représente une pile de plusieurs pouces d'épaisseur que trois personnes sont en train de photocopier. Nous n'avons pas encore les documents en question.

Honorables sénateurs, je m'en remets à vous, devons-nous suspendre la séance pendant 15 minutes?

**Le sénateur Nolin :** Je ne sais pas si M. Wild a pu lire cet amendement. Pourquoi ne venez-vous pas à la table, car nous allons certainement vous posez des questions à ce sujet. Avez-vous eu connaissance de cet amendement?

**M. Wild :** Je ne l'ai pas vu.

**Le sénateur Nolin :** Nous devrions peut-être suspendre la séance le temps nécessaire.

**Le président :** Honorables sénateurs, si vous le permettez, nous allons suspendre la séance pendant cinq minutes et je vais vérifier dans combien de temps nous pourrions obtenir les documents.

La séance est suspendue.

La séance reprend.

**Le président :** Honorables sénateurs, nous avons maintenant les documents. Le sénateur Joyal proposait de modifier le projet de loi C-2, à l'article 2, page 5. Sénateur Joyal, vous avez lu tout l'article. Pourriez-vous maintenant nous l'expliquer?

**Le sénateur Joyal :** Cet amendement fait suite au témoignage de M. Shapiro, du commissaire à l'éthique de la Colombie-Britannique et d'autres témoins qui ont souligné que le Code des conflits d'intérêts que propose le projet de loi C-2 se rapporte aux conflits d'intérêts réels, mais pas aux conflits d'intérêts potentiels ou apparents.

Cet amendement vise à inclure les conflits d'intérêts potentiels et apparents et, bien entendu, à apporter les amendements corrélatifs qu'il faudra apporter à d'autres dispositions du projet de loi. Je tiens à mentionner que si nous adoptons l'amendement que je propose, il y aura des amendements corrélatifs aux pages 6, 9, 12, 14 et 18.

**Le président :** Monsieur Wild, pourriez-vous donner votre avis au sujet de l'amendement du sénateur Joyal?

**Mr. Wild:** I think the first point would be that when we look at proposed section 4 on page 5 at line 29, we talk about “provides an opportunity to further...” Certainly, from a Department of Justice perspective, we would read “provides an opportunity to further” as including a potential as well as an actual conflict of interest.

We would also point to the scheme of the proposed act under “General duty,” proposed section 5 on page 6:

Every public office holder shall arrange his or her private affairs in a manner that will prevent the public office holder from being in a conflict of interest.

As well, Part 2 of the proposed act, which contains a series of compliance measures where you are doing disclosure beforehand of your assets and interest, is all about avoiding a conflict before it occurs, or before you are in the position of making a decision that would put you in a conflict of interest. The scheme of the proposed act is very much one that deals with both actual and potential conflict of interest.

The issue of apparent conflict is more difficult, as it is always a question of how the commissioner will interpret that perception in the end. The only point I would make about that is that if apparent conflict of interest is to be included in the bill, sections 5, 6 and 21 of the proposed conflict of interest act would have to be examined to ensure that they would work in a world where you would be dealing with a reasonable person’s perception of whether there is an apparent conflict.

From the perspective of the department, we think the proposed act captures both “actual” and “potential.” We are not sure that “apparent” is what should be captured, although “potential” can include “apparent.” The line between what is apparent and what is potential is fairly fuzzy.

**The Chairman:** You said the phrase “provides an opportunity to further” hints at potential or apparent conflict of interest. What do you say specifically regarding the proposed amendment of Senator Joyal?

**Mr. Wild:** From our perspective, the amendment is not needed to capture potential conflicts. We believe proposed sections 4 and 5 already capture potential. The whole scheme and the compliance regime that is in Part 2 is designed to deal with potential conflicts of interest.

You deal with it up front by putting your assets on the table with the commissioner. The commissioner determines when you should or should not be involved in decision making on the basis of that. That deals with potential conflicts of interest already. That could also include apparent conflict.

If the commissioner is of the view that there is an appearance of a conflict or potential conflict, nothing in this language prevents the commissioner from making that finding and giving that recommendation.

I am saying two things. First, we do not view the amendments as necessary in order to capture the concept of potential or apparent conflicts of interest. Second, if you are going to be this

**M. Wild :** Je dirais d’abord que lorsque nous examinons l’article 4 proposé à la page 5, ligne 35, les mots « lui fournit la possibilité de favoriser son intérêt » s’appliquent, en ce qui concerne le ministère de la Justice, aux conflits d’intérêts aussi bien potentiels que réels.

Nous attirons également votre attention sur l’article 5 du projet de loi, page 6 :

Le titulaire de charge publique est tenu de gérer ses affaires personnelles de manière à éviter de se trouver en situation de conflit d’intérêts.

Également, la partie 2 du projet de loi, qui contient une série de dispositions concernant la divulgation de vos biens et de vos intérêts vise à éviter les conflits d’intérêts avant qu’ils ne se matérialisent ou avant que vous n’ayez à prendre une décision susceptible de vous placer en conflit d’intérêts. La portée du projet de loi englobe à la fois les conflits d’intérêts réels et potentiels.

Pour ce qui est de l’apparence de conflit, c’est plus difficile et cela dépend toujours de la façon dont le commissaire finira par interpréter les choses. Je dirais seulement à ce sujet que l’inclusion de l’apparence de conflit d’intérêts dans le projet de loi obligera à réexaminer les articles 5, 6 et 21 de la Loi sur les conflits d’intérêts qui est proposée pour s’assurer qu’ils seront appliqués dans le contexte d’une perception raisonnable.

Le ministère estime que le projet de loi couvre à la fois les conflits d’intérêts « réels » et « potentiels ». Nous ne sommes pas certains que cela devrait couvrir les conflits « apparents », bien que « potentiels » peut aussi signifier « apparents ». La ligne de démarcation entre ce qui est apparent et ce qui est potentiel est assez floue.

**Le président :** Vous dites que la phrase « fournit la possibilité de favoriser » sous-entend la possibilité de conflits d’intérêts potentiels ou apparents. Que pensez-vous plus précisément de l’amendement que propose le sénateur Joyal?

**M. Wild :** Nous estimons que cet amendement n’est pas nécessaire pour inclure les conflits potentiels. Nous croyons que c’est déjà couvert par les articles 4 et 5. Toutes ces dispositions et le régime d’observation prévu dans la partie 2 visent à prévenir les conflits d’intérêts potentiels.

Vous abordez la question dès le départ en déclarant vos avoirs au commissaire. Le commissaire détermine si vous devriez ou non participer aux décisions compte tenu de vos intérêts. Cela couvre déjà les conflits d’intérêts potentiels. Cela pourrait aussi couvrir les conflits apparents.

Si le commissaire estime qu’il y a apparence de conflit ou possibilité de conflit, rien dans ce libellé ne l’empêche de tirer cette conclusion et de faire des recommandations en ce sens.

Je dirais deux choses. Premièrement, nous ne pensons pas que ces amendements soient nécessaires pour inclure les conflits d’intérêts potentiels ou apparents. Deuxièmement, si vous voulez



specific in bringing in potential and apparent, then proposed sections 5, 6 and 21 will have to be looked at. I have not reviewed the other amendments that have been proposed, so if they have, they have. However, proposed sections 5, 6 and 21 would have to be examined to make sure they work under the scheme the senator is proposing.

**Senator Andreychuk:** Could I have a clarification? As I understand it, what we want to avoid is conflict of interest, potential or actual. That is certain. When you get into apparent, it seems to me you are getting into a vagueness of reasonableness. Whose reasonableness do you apply?

We would be better off zeroing in on actual and potential conflicts of interest, which are more certain and have a capability of being identified and precluded, if I may say that.

**Mr. Wild:** That is very much the focus of the proposed conflict of interest act.

**Senator Baker:** Mr. Wild, would you agree that the definitions of both “potential” and “apparent,” are provided clearly in the suggested amendment by Senator Joyal. A “potential conflict of interest” means “could be influenced by his or her private interests,” and an “apparent conflict of interest” would be one that a reasonably well informed person. That is the normal standard for judging such a thing; you would have to agree, in law. Therefore, if these definitions are given and those words are to be supplanted in the legislation, what are you saying? I suppose you are saying that it is not needed. There is the term “for greater certainty” and what is wrong with having “for greater certainty” in the legislation? Could you address that and at least agree that it is not abnormal or out of the question. It would provide for far greater coverage under this proposed legislation. This kind of thing should be judged on the basis of what a reasonable person would see as being a potential conflict of interest.

**Senator Cowan:** I wonder whether these terms are used in the existing codes of the Senate, the House and the conflict guidelines for cabinet ministers.

**Mr. Wild:** I can answer that with respect to public office-holders, including ministers, under the current code for public office-holders. The terms are not used as defined in this proposed legislation. The proposed conflict of interest act mirrors and borrows heavily from the language used in the current code for public office-holders.

**Senator Cowan:** It talks about conflict of interest?

**Mr. Wild:** Yes, and it contains the language “while providing an opportunity.” The idea inherent in that is the potential. Again, the act is set up as a disclosure scheme so that you are disclosing up front and the commissioner is giving advice in order to avoid or to address your potential or actual conflicts.

**The Chairman:** Does that mean the words “actual”, “apparent” or “potential” are not used in the code?

**Mr. Wild:** To my knowledge those words are not used.

**The Chairman:** That is what I thought.

inclure les conflits potentiels et apparents de façon aussi précise, il faudra alors réexaminer les articles 5, 6 et 21. Je n’ai pas étudié les autres amendements qui sont proposés. Néanmoins, il faudrait examiner les articles 5, 6 et 21 pour s’assurer qu’ils restent valides avec ce que propose le sénateur.

**Le sénateur Andreychuk :** Pourrais-je avoir un éclaircissement? Si j’ai bien compris, nous voulons éviter les conflits d’intérêts potentiels ou réels. C’est certain. Lorsqu’on arrive aux conflits apparents, j’ai l’impression que ce doit être dans des limites raisonnables. Quelles limites raisonnables appliquez-vous?

Il vaudrait mieux cibler les conflits d’intérêts réels et potentiels qui sont plus certains et que l’on peut déceler et prévenir.

**M. Wild :** C’est tout à fait le but de la Loi sur les conflits d’intérêts qui est proposée ici.

**Le sénateur Baker :** Monsieur Wild, reconnaissez-vous que les définitions de « conflits potentiels » et « conflits apparents » sont clairement données dans l’amendement que propose le sénateur Joyal. Il y a un « conflit d’intérêts potentiel » si la personne « pourrait être influencée par son intérêt personnel » et « un conflit d’intérêts apparent » le serait aux yeux d’une personne raisonnablement avertie. C’est la norme habituelle dont on se sert, en droit, pour juger ce genre de chose, comme vous le reconnaîtrez. Par conséquent, si ces définitions sont données et si ces mots sont ajoutés dans la loi, qu’en pensez-vous? Vous direz sans doute que ce n’est pas nécessaire. Il y a l’expression « pour plus de certitude » et qu’y a-t-il de mal à inclure cette expression dans la loi? Pourriez-vous répondre à cela et reconnaître au moins que ce n’est pas anormal ou hors de question. Cela apporterait beaucoup plus de garanties. Il faut juger cela d’après ce qu’une personne raisonnable considérerait comme un conflit d’intérêts potentiel.

**Le sénateur Cowan :** Je me demande si ces expressions sont utilisées dans les codes du Sénat et de la Chambre ainsi que dans les lignes directrices sur les conflits d’intérêts à l’intention des ministres.

**M. Wild :** Je peux répondre pour ce qui est des titulaires d’une charge publique, y compris les ministres, en ce qui concerne le code qui s’applique à eux. Les expressions qui sont définies dans ce projet de loi ne sont pas utilisées. La Loi sur les conflits d’intérêts proposée reflète largement le libellé du code en vigueur pour les titulaires d’une charge publique.

**Le sénateur Cowan :** Il y est question des conflits d’intérêts?

**M. Wild :** Oui, et le code contient les mots « qui lui fournit la possibilité ». L’idée inhérente est la possibilité. La loi propose un régime de divulgation aux termes duquel vous divulguez vos intérêts dès le départ et le commissaire fait des recommandations pour éviter ou résoudre les conflits d’intérêts potentiels ou réels.

**Le président :** Cela veut-il dire que les mots « réels », « apparents » ou « potentiels » ne sont pas utilisés dans le code?

**M. Wild :** À ma connaissance, ils n’y figurent pas.

**Le président :** C’est ce que je pensais.

**Senator Joyal:** In the Conflict of Interest Code for Senators, the word “apparent” is used. I quote section 2(c): “To arrange your private affairs so that foreseeable, real or apparent conflict of interest may be prevented. “The word “apparent” is clearly stated in the Conflict of Interest Code for Senators.

I will quote the Ethics Commissioner, when he testified before the Senate Legal and Constitutional Committee. He said: “Although the bill does set out a definition of “conflict of interest” for the first time, there is no explicit mention of apparent or potential conflict of interest. If the intent of the proposed act is for the commissioner to deal only with situations of real conflict, then the current wording in the bill is probably appropriate. Otherwise, it could lead to ambiguity on the exact role of the commissioner.”

In other words, the commissioner, based on his previous experience, stated that it is better to express clearly that the act covers the apparent conflict of interest in the way that it is stated in the Senate code and in the public office-holder code to prevent real, potential or apparent conflict of interest.

We are not reinventing anything here. Rather, we are stating quite clearly that the ambit of any Ethics Commissioner is not only the conflict of interest but also the apparent conflict of interest.

Honourable senators will remember when Mr. Shapiro and Mr. Wilson appeared before the committee they stated clearly that the most difficult situations are not plain and simple conflict of interest where you pronounce on the face of it. The most difficult situations are when the conflict is apparent or potential and doubt is raised that needs to be clarified through a study and final opinion of the ethics commissioner or ethics officer. We did not contravene the intent of the government by stating clearly in the proposed act that this is what it should be.

**The Chairman:** Honourable senators, we have had a good debate on this. Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Motion carried, on division.

Are there other comments on page 5? Seeing none, page 6, Senator Joyal.

**Senator Joyal:** I have a consequential amendment to page 6. I move:

That Bill C-2 be amended in clause 2,

(b) on page 6,

(i) by replacing lines 3 and 4 with the following:

“prevent the public office holder from being in an actual, apparent or potential conflict of interest.”,

(ii) by replacing lines 10 and 11 with the following:

**Le sénateur Joyal :** Le mot « apparents » figure dans le Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs. À l'alinéa 2c), on peut lire « Pour éviter les conflits d'intérêts réels ou apparents ». Le mot « apparents » figure clairement dans le Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs.

Lorsque le commissaire à l'éthique a témoigné devant le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles, il a déclaré : « Bien que le projet de loi énonce pour la première fois une définition des conflits d'intérêts, il ne contient aucune mention explicite des conflits d'intérêts apparents ou potentiels. Si la mesure législative proposée n'a d'autre but que de faire en sorte que le commissaire ne s'occupe que des situations de conflits d'intérêts réels, le libellé actuel du projet de loi est probablement approprié. Autrement, il pourrait être source d'ambiguïté quant au rôle exact du commissaire. »

Autrement dit, se basant sur son expérience, le commissaire a dit qu'il valait mieux dire clairement que la loi couvre les conflits d'intérêts apparents, comme c'est précisé dans le code du Sénat et dans le code des titulaires d'une charge publique pour éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents.

Nous ne réinventons rien. Nous disons seulement clairement que la compétence d'un commissaire à l'éthique ne couvre pas seulement les conflits d'intérêts réels, mais aussi les conflits d'intérêts apparents.

Comme les honorables sénateurs s'en souviendront, quand M. Shapiro et M. Wilson ont comparu devant le comité, ils ont clairement déclaré que les situations les plus difficiles n'étaient pas les conflits d'intérêts purs et simples sur lesquels il est facile de se prononcer. C'est surtout difficile quand il s'agit d'un conflit potentiel ou apparent et quand la situation soulève des doutes qui requièrent un examen et une décision finale de la part du commissaire à l'éthique ou du conseiller en éthique. Nous ne sommes pas allés à l'encontre des intentions du gouvernement en précisant clairement dans le projet de loi que cela devrait être inclus.

**Le président :** Honorables sénateurs, nous avons eu un bon débat sur cet amendement. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée avec dissidence.

Avez-vous d'autres observations au sujet de la page 5? Comme je vois que non, nous passons à la page 6, sénateur Joyal.

**Le sénateur Joyal :** J'ai un amendement corrélatif à la page 6. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2,

b) à la page 6

(i) par substitution, à la ligne 4, de ce qui suit :

« d'intérêts réel, potentiel ou apparent ».

(ii) par substitution, à la ligne 11, de ce qui suit :



“the decision, he or she would be in an actual, apparent or potential conflict of interest.”, and

(iii) by replacing lines 16 and 17 with the following:

“question that would place him or her in an actual, apparent or potential conflict of interest.”;

**Mr. Wild:** I do not have anything to add. Those are at least two of the sections that I had mentioned you would want to follow through on.

**The Chairman:** There being no further debate, in amendment to the motion that clause 2 carry, the Honourable Senator Joyal moved that – shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

**Senator Joyal:** On page 6 after line 5, I have another kind of amendment for mention, not a consequential amendment. I move that on page 6 in the same package, third page —

**Senator Andreychuk:** We have to move and then go back?

**Senator Joyal:** Yes. We are following the lines, as the chair has mentioned. Essentially, let me explain the technical and then the substantial. The amendment on page 6 would be to delete subsection (2) of section 6 and delete the (1) of the first paragraph because the second paragraph disappears.

I move:

That Bill C-2, be amended in clause 2,

(a) on page 6,

(i) by replacing line 5 with the following:

“6. No public office holder shall make a”, and

(ii) by deleting line 12 to 17;

Thus, we would delete proposed section 6(2) and 6(1) of the first paragraph because there will be only the one paragraph in proposed section 6 with that amendment. That is the technical aspect of the amendment. Let me speak to the substantial aspect of the amendment.

Honourable senators, we are dealing with the privileges of senators to participate in votes and debates of the House of Commons and the Senate. You will remember that when we heard the presentation from our legal advisor, Mr. Audcent, he stated that we were statutorily creating an exemption to the capacity of senators or members of Parliament to vote.

« conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent » et

(iii) par substitution, à la ligne 17, de ce qui suit :

« trouver dans une situation de conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent ».

**M. Wild :** Je n'ai rien à ajouter. Ce sont là au moins deux des articles que j'ai dit qu'il faudrait revoir.

**Le président :** Comme il n'y a pas d'autre débat au sujet de la motion de l'honorable sénateur Joyal qui porte que — me dispensez-vous de la lire?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adoptée avec dissidence.

**Le sénateur Joyal :** J'ai un autre amendement concernant la page 6, après la ligne 5. Ce n'est pas un amendement corrélatif. Je propose qu'à la page 6...

**Le sénateur Andreychuk :** Nous devons avancer puis reculer?

**Le sénateur Joyal :** Oui. Nous procédons ligne par ligne, comme l'a mentionné le président. Permettez-moi de vous expliquer l'aspect technique, et ensuite la raison d'être de cet amendement. L'amendement de la page 6 consiste à supprimer le paragraphe 2 de l'article 6 et la numérotation du premier paragraphe étant donné que le deuxième paragraphe disparaît.

Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2

(a) à la page 6

(i) par substitution, à la ligne 5, de ce qui suit :

« 6. Il est interdit à tout titulaire de charge »

(ii) par suppression des lignes 12 à 17;

Par conséquent, nous proposons de supprimer les paragraphes 6(2) et 6(1), car suite à cet amendement il n'y aura plus qu'un seul paragraphe à l'article 6. C'est l'aspect technique de cet amendement. J'aimerais maintenant parler de sa raison d'être.

Honorables sénateurs, il est question ici des privilèges des sénateurs qui participent aux votes et aux débats à la Chambre des communes et au Sénat. Comme vous vous en souviendrez, lorsque nous avons entendu le témoignage de notre conseiller juridique, M. Audcent, il a dit que nous étions en train de créer dans la loi une exemption à l'égard de la capacité des sénateurs ou des députés de voter.

However, there is a provision in our code that if a senator has a conflict of interest, he or she, of course, cannot participate in the debate of the vote.

Section 16 of the Conflict of Interest Code for Senators states, in part, the following:

A Senator who has reasonable grounds to believe that he or she, or a family member, has a private interest in a matter before the Senate or a committee of which the Senator is a member shall not vote on that matter, but may abstain.

Honourable senators will remember that a senator at a committee who has a conflict of interest must come forward and make a declaration. The clerk notes it then reads it into the minutes. It is the same in the chamber.

In other words, the objective of that statutory provision is such that a senator or a member of Parliament who has a conflict of interest and is a minister of the Crown or a parliamentary secretary should abstain from voting.

In other words, we achieve the same results but do it within the privileges of senators or members of Parliament instead of doing it in a statutory way. That is the way we think we should deal with the privileges of members of Parliament. That is essentially the gist of the proposal I am putting forward in this amendment to proposed section 6.

**The Chairman:** Mr. Wild, do you have any comment on that? It is pretty clear to me from what has been explained by Senator Joyal.

**Mr. Wild:** It does exactly what the senator has outlined. The conflict of interest act would no longer be prohibiting ministers from voting on areas where they have a real conflict of interest. The code would be the mechanism by which one would have to rely.

The only point to make is that, in the past, we used to have statutory prohibition on members and senators sitting in the House or Senate under the Parliament of Canada Act. It was removed when the Ethics Commissioner position was created and the movement went to a code-based system.

It is just that this particular type of provision is not unprecedented or unknown in statute.

**The Chairman:** Honourable senators, if there is no further debate, the Honourable Senator Joyal moves that Bill C-2 be amended in clause 2 on page 6 — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carries.

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Resuming debate on clause 2, as amended.

Il y a néanmoins dans notre code une disposition prévoyant que si un sénateur est en conflit d'intérêts il ne peut évidemment pas participer au débat ou au vote.

L'article 16 du Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs porte notamment ceci :

S'il a des motifs raisonnables de croire que lui-même ou un membre de sa famille a des intérêts personnels dans une question dont le Sénat ou un comité dont il est membre est saisi, le sénateur ne peut voter sur cette question, mais il peut s'abstenir.

Comme les honorables sénateurs s'en souviendront, en comité, lorsqu'un sénateur est en conflit d'intérêts, il doit le déclarer. Le greffier en prend note et le mentionne dans les procès-verbaux. C'est la même chose à la Chambre.

Autrement dit, l'objectif de cette disposition est de préciser qu'un sénateur ou un député qui est en conflit d'intérêts et qui est ministre ou secrétaire parlementaire devrait s'abstenir de voter.

Nous obtenons le même résultat, mais dans le cadre des privilèges des sénateurs ou des députés au lieu de le faire par voie législative. Nous pensons que c'est ainsi qu'il faudrait traiter les privilèges des parlementaires. Tel est le but de l'amendement que je propose d'apporter à l'article 6.

**Le président :** Monsieur Wild, avez-vous une observation à formuler à ce sujet? Ce que le sénateur Joyal a expliqué me semble assez clair.

**M. Wild :** Cet amendement fait exactement ce que le sénateur a décrit. La Loi sur les conflits d'intérêts n'interdirait plus aux ministres de voter dans des domaines dans lesquels ils ont un conflit d'intérêts réel. C'est le code qui s'appliquerait.

Je dirais seulement que, par le passé, la Loi sur le Parlement du Canada contenait des interdictions visant les députés et les sénateurs. Ces interdictions ont été supprimées quand le poste de commissaire à l'éthique a été créé et qu'on est passé à un régime de code.

C'est seulement pour dire que ce genre de disposition n'est pas sans précédent ou inédit dans la législation.

**Le président :** Honorables sénateurs, s'il n'y a pas d'autre débat, l'honorable sénateur Joyal propose de modifier le projet de loi C-2 à l'article 2, page 6 — me dispensez-vous de le lire?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adoptée avec dissidence.

Reprise du débat sur l'article 2 modifié.



**Senator Joyal:** Since we have adopted those changes and deleted subsection (2) of proposed section 6, I do not think I should be moving the other amendments I had on page 6 to lines 10 and 11 and lines 16 and 17, given that that proposed section has been dealt with. Therefore, I am not proceeding with the consequential amendment of the amendment where we have introduced the apparent or potential conflict of interest. I do not know if anyone is following me. It seems clear we should do it that way.

**The Chairman:** Are there any other honourable senators who have amendments they wish to propose on page 6? Failing that, shall we move to page 7?

**Senator Day:** Mr. Chairman, I am trying to follow three or four lists here at the same time. You will have to forgive me. I am not sure that “replacing lines 10 and 11 with the following” should be skipped over by my honourable colleague.

**The Chairman:** Senator Joyal, would you repeat your reasons for not proceeding with items 10 and 11.

**Senator Joyal:** From line 10 to line 17, on page 6, subsection (2) of proposed section 6, we have deleted subsection (2) of proposed section 6 in the previous vote. That is being deleted.

**Senator Day:** Lines 10 and 11 are at the end of subparagraph (1).

**Senator Joyal:** That is right.

**Senator Day:** I am sure you see it my way.

**Senator Joyal:** Yes. I think Senator Day is right. That is the second one that disappeared, because we have deleted subsection (2). To make it consequential with the previous amendment to proposed section 4, on the previous page, we should be moving to replace line 3 and 4 with “prevent the public office-holder from being in an actual, apparent or potential conflict of interest” to the end of the first paragraph of proposed section 6. That is the next one that disappears.

**Senator Day:** So, we are replacing lines 10 and 11?

**Senator Joyal:** Yes. Replacing lines 10 and 11 with the following: “the decision, he or she would be in an actual, apparent or potential conflict of interest.”

**Senator Day:** So, that would continue. That is consistent with the earlier amendments; just picking it up. That clarifies it for me.

**The Chairman:** Is there debate on that new amendment, honourable senators? If not, in amendment to the motion that clause 2 carry, the Honourable Senator Joyal moves that item (b) — dispense.

Honourable senators, is it your pleasure that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

**Le sénateur Joyal :** Comme nous avons adopté ces changements et supprimé le paragraphe (2) de l'article 6, je ne pense pas que je vais proposer mes autres amendements visant la ligne 11 ainsi que la ligne 17 de la page 6 étant donné que c'est maintenant réglé. Par conséquent, je ne propose pas l'amendement corrélatif à l'amendement qui mentionne les conflits d'intérêts apparents ou potentiels. Je ne sais pas si vous me suivez. Cela me semble évident.

**Le président :** Y a-t-il d'autres sénateurs qui ont des amendements à proposer concernant la page 6? Sinon nous passons à la page 7.

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, j'essaie de suivre sur trois ou quatre listes en même temps. Vous allez devoir m'excuser. Je ne suis pas certain que mon honorable collègue devrait renoncer à remplacer la ligne 11.

**Le président :** Sénateur Joyal, pourriez-vous répéter vos raisons de ne pas modifier la ligne 11?

**Le sénateur Joyal :** Nous venons de voter pour supprimer le paragraphe 2 qui va de la ligne 10 à la ligne 17, page 6. C'est supprimé.

**Le sénateur Day :** Les lignes 10 et 11 sont à la fin du paragraphe (1).

**Le sénateur Joyal :** C'est exact.

**Le sénateur Day :** Je suis sûr que vous voyez ce que je veux dire.

**Le sénateur Joyal :** Oui. Je pense que le sénateur Day a raison. C'est le deuxième paragraphe qui a disparu étant donné que nous l'avons supprimé. Pour apporter un amendement corrélatif à l'amendement précédent à l'article 4, à la page précédente, je devrais proposer de remplacer la ligne 4 par « d'intérêts réel, potentiel ou apparent » à la fin du premier paragraphe de l'article 6. C'est le paragraphe suivant qui disparaît.

**Le sénateur Day :** Nous remplaçons donc la ligne 11?

**Le sénateur Joyal :** Oui. Nous remplaçons la ligne 11 par : « d'intérêts réel, potentiel ou apparent ».

**Le sénateur Day :** C'est le même changement. Cela correspond aux amendements précédents. C'est maintenant plus clair pour moi.

**Le président :** Voulez-vous débattre de ce nouvel amendement, honorables sénateurs? Sinon, l'honorable sénateur Joyal propose que l'article... me dispensez-vous de le lire?

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion est adoptée avec dissidence.

If there is nothing further, let us move to page 7. Is there any amendment any senator proposes to make to page 7?

**Senator Joyal:** On page 7, I should like to move:

That Bill C-2 be amended in clause 2,

(a) on page 7, by replacing line 9 with the following:

“(b) that is given by a relative or close personal friend; or”;

We are being precise, giving a precision. The substance of the amendment is to restrict. “Friend” is such a generic term. In an audience of 200 people, we say, dear friends, but they are not all close personal friends. The words “close personal” restrict our concept of friendship.

**The Chairman:** Are there honourable senators who wish to comment on the proposed amendment and explanation by Senator Joyal?

**Mr. Wild:** The only thing I would add is that if you put “close personal” there, it is an extra step. The commissioner would have to ask if the individual in question was a close personal friend and there would be conversation around whether that person was a close personal friend or not.

**Senator Cowan:** The intent is to make it more restrictive in terms of the persons from whom gifts or advantages can be received. It seems to be an extension of what we are trying to achieve.

I would support the amendment.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**An Hon. Senator:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Do honourable senators have any proposed amendments for page 7? Page 8? Page 9?

**Senator Joyal:** I have a consequential amendment on the issue of apparent or potential conflict of interest. It will take some time of the committee, but we must be logical with our approach.

I move:

That Bill C-2 be amended on page 9 by replacing lines 39 and 40 with the following:

“it would place the public office holder in an actual, apparent or potential conflict of interest.”

**The Chairman:** That is consequential. This has been discussed before and we have heard Mr. Wild’s opinion.

Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

S’il n’y a rien d’autre, passons à la page 7. Un sénateur a-t-il un amendement à proposer à la page 7?

**Le sénateur Joyal :** À la page 7, je voudrais proposer ce qui suit :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l’article 2,

a) à la page 7, par substitution, à la ligne 10, de ce qui suit :

« b) d’un parent ou d’un ami personnel intime ».

Nous apportons une précision. Cet amendement vise à être plus restrictif. Le mot « ami » est très générique. Quand nous nous trouvons devant un auditoire de 200 personnes, nous disons « chers amis », mais ce ne sont pas tous des amis intimes. L’expression « ami personnel intime » limite notre conception de l’amitié.

**Le président :** Y a-t-il des sénateurs qui ont des observations à faire au sujet de l’amendement et de l’explication du sénateur Joyal?

**M. Wild :** Je dirais seulement que l’ajout des mots « personnel intime » implique une exigence supplémentaire. Le commissaire devra demander si la personne en question est un ami personnel intime et devra s’assurer que c’est bien le cas.

**Le sénateur Cowan :** Le but visé est d’imposer des limitations supplémentaires à l’égard des cadeaux ou avantages qui peuvent être obtenus. Cela semble conforme au but que nous voulons atteindre.

J’appuierai l’amendement.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d’adopter la motion d’amendement?

**Des voix :** D’accord.

**Une voix :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion est adoptée avec dissidence.

Les honorables sénateurs ont-ils des amendements à proposer pour la page 7? La page 8? La page 9?

**Le sénateur Joyal :** J’ai un amendement corrélatif concernant les conflits d’intérêts apparents ou potentiels. Cela va prendre un certain temps, mais nous devons procéder de façon logique.

Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à la page 9, par substitution, à la ligne 43, de ce qui suit :

« situation de conflit d’intérêts réel, potentiel ou apparent ».

**Le président :** C’est corrélatif. Nous en avons déjà discuté et nous avons entendu l’opinion de M. Wild.

Plaît-il aux honorables sénateurs d’adopter la motion d’amendement?

**Des voix :** D’accord.



**An Hon. Senator:** On division.

**The Chairman:** The motion carries, on division.

Is there anything further on page 9? Page 10 ? Page 11, exempt assets? Page 12, recusal?

**Senator Joyal:** The same consequential amendment.

I move:

That Bill C-2 be amended by on page 12 by replacing line 10 with the following:

“he or she would be in an actual, apparent or potential conflict of interest.”

**The Chairman:** Honourable senators, we have discussed this before. Is it your pleasure that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**An Hon. Senator:** On division.

**The Chairman:** The motion is carried, on division.

Is there anything else on page 12? Shall we move to page 13?

**Senator Joyal:** I have a consequential amendment to proposed section 23 at the bottom of the page. I move:

That Bill C-2 be amended on page 13 by replacing line 37 with the following:

“in a 12-month period, the reporting“

**The Chairman:** Is there any discussion?

**Mr. Wild:** To ensure that everyone is clear about what is happening, even though the prior amendment specified “close personal friend”, we would be removing “friends” altogether from the exception for the disclosure of gifts as opposed to inserting “close personal friends”.

**The Chairman:** Senator Joyal, is that the correct interpretation?

**Senator Joyal:** That is the intention.

**Mr. Wild:** It creates a dichotomy, because previously in the proposed act there was a permissive scheme for gifts for relatives, and now close personal friends. Here the exception would have applied normally to relatives and friends, and you would be removing friends from the exception in terms of disclosure.

**Senator Cowan:** As I understand, one is a prohibition against receiving it and the other is reporting. Is that not correct? Proposed section 11 deals with accepting gifts and other advantages. The amendment that has been passed on division is that that would be restricted, that you would not be entitled to receive a gift or advantage unless it was received from a relative or close personal friend.

In proposed section 23 you are dealing with the reporting or disclosure of gifts. I think the intention of these provisions would be that even though you are permitted to accept a gift, you would have to report it under proposed section 23.

Is that correct, Senator Joyal?

**Une voix :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion est adoptée avec dissidence.

Y a-t-il autre chose à la page 9? Page 10 ? Page 11 sous le titre « bien exclu »? Page 12, « Récusation »?

**Le sénateur Joyal :** Le même amendement corrélatif.

Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à la page 12, par substitution, à la ligne 13, de ce qui suit :

« d'intérêts réel, potentiel ou apparent. »

**Le président :** Honorables sénateurs, nous en avons déjà discuté. Vous plaît-il d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Une voix :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion est adoptée avec dissidence.

Y a-t-il autre chose page 12? Passons-nous à la page 13?

**Le sénateur Joyal :** J'ai un amendement corrélatif qui porte sur l'article 23, au bas de la page. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, page 13, par substitution, à la ligne 37, de ce qui suit :

« du titulaire excède 200 \$ sur une ».

**Le président :** Voulez-vous en débattre?

**M. Wild :** Pour que tout le monde comprenne bien ce qui se passe, même si l'amendement précédent spécifiait « ami personnel intime », cet amendement supprime entièrement « les amis » des exceptions prévues pour la déclaration de cadeaux au lieu de préciser qu'il s'agit des « amis personnels intimes ».

**Le président :** Sénateur Joyal, est-ce la bonne interprétation?

**Le sénateur Joyal :** C'est effectivement le but de cet amendement.

**M. Wild :** Cela crée une dichotomie, car avant dans la loi, on autorise les cadeaux des parents, et maintenant, ceux des amis intimes. Ici, l'exception qui se serait normalement appliquée aux parents et aux amis ne s'applique plus à ces derniers en ce qui concerne la déclaration.

**Le sénateur Cowan :** Si je comprends bien, dans un cas il est interdit de recevoir des cadeaux et dans l'autre il faut les déclarer. C'est bien cela? L'article 11 porte sur l'acceptation de cadeaux et autres avantages. L'amendement qui a été adopté avec dissidence limite ce droit et ne vous permet pas de recevoir un cadeau ou autre avantage à moins qu'il ne vienne d'un parent ou d'un ami personnel intime.

À l'article 23, il est question de la déclaration de cadeaux et autres avantages. Je suppose que ces dispositions signifient que même si vous êtes autorisés à accepter un cadeau, vous devez le déclarer en vertu de l'article 23.

Est-ce exact, sénateur Joyal?

**Mr. Wild:** That is what I am reading. I am just raising it to ensure that everyone is clear that that is what is happening and that is the intent. It is only relatives who would not be reporting; friends would be.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**An Hon. Senator:** On division.

**The Chairman:** The motion is carried, on division.

Is there anything else on page 13?

We are now turning to page 14. Senator Joyal, do you have something near the top?

**Senator Joyal:** I have a consequential amendment.

**The Chairman:** Before moving to line 16, does any senator have any proposed amendment before line 16?

There being none, Senator Joyal.

**Senator Joyal:** I move:

That Bill C-2 be amended on page 14 by replacing line 16 with the following:

“recused himself or herself to avoid an actual, apparent or potential conflict of”

That is a consequential amendment to the previous one.

**The Chairman:** Does any honourable senator have any comment on that? This is a consequential amendment.

There being none, is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Stratton:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

**Senator Joyal:** Honourable senators, I move:

That Bill C-2 be amended on page 14 by replacing line 21 with the following:

“identify the actual, apparent or potential conflict of interest that was avoided.”

**The Chairman:** Do honourable senators have any comment?

Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Stratton:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

**Senator Andreychuk:** I move:

That Bill C-2, in clause 2, be amended by replacing line 24 on page 14 with the following:

**M. Wild :** C'est ce que je comprends. Je soulève seulement la question pour m'assurer que tout le monde comprend bien le sens de la motion. Les seuls cadeaux qui n'auront pas à être déclarés sont ceux qui sont faits par des parents et non pas par des amis.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Une voix :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion est adoptée avec dissidence.

Y a-t-il autre chose à la page 13?

Nous en sommes maintenant à la page 14. Sénateur Joyal, avez-vous quelque chose en haut de la page?

**Le sénateur Joyal :** J'ai un amendement corrélatif.

**Le président :** Avant de passer à la ligne 16, d'autres sénateurs ont-ils des amendements à proposer avant la ligne 16?

Comme il n'y en a pas, sénateur Joyal.

**Le sénateur Joyal :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à la page 14 par substitution, à la ligne 17, de ce qui suit :

« d'intérêts réel, potentiel ou apparent, il lui incombe de faire, dans les »

C'est un amendement corrélatif qui découle du précédent.

**Le président :** Avez-vous des observations à faire à ce sujet? C'est un amendement corrélatif.

Comme il n'y en a pas, plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Stratton :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion est adoptée, avec dissidence.

**Le sénateur Joyal :** Honorables sénateurs, je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à la page 14, par substitution, à la ligne 21 de ce qui suit :

« rêts réel, potentiel ou apparentévité. »

**Le président :** Avez-vous des observations à formuler?

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Stratton :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion est adoptée, avec dissidence.

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose :

Que le projet de loi C-2, à l'article 2, soit modifié par substitution, à la ligne 20, page 14, de ce qui suit :



“is appointed as a public office holder,”

This amendment was suggested by the Senate law clerk to correct a drafting error.

**Senator Day:** I am pleased to support this motion of the Conservatives to amend Bill C-2.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion in amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

If there is nothing else on page 14, we will move to page 15.

**Senator Cowan:** I am looking at section 25(2) now. Perhaps Senator Andreychuk would look at it.

In the first line it talks about a “reporting public office holder” and in the third line it also talks about “a reporting public office holder.” Is the honourable senator amending in the third line and not in the first line?

**The Chairman:** Mr. Wild, could you respond, please?

**Mr. Wild:** I would be pleased to explain it, Mr. Chairman.

The reference in the third line is talking about the time when the clock starts to tick for the 120 days, and it is based on the appointment. The reason we say “public office holder” is because that is what one is appointed as.

The reporting public office-holder is a defined subset of those who have been appointed as public office-holders. When you are appointed a public office-holder, you are either a reporting public office-holder or not for the purposes of the act, depending on whether you fall within the definition or not, but you are appointed as a public office-holder. That is why that is there.

Only the reporting public office-holders are required to meet the obligations set out in the section. It goes back to the scheme of how we have set it up. You are appointed as a public office-holder, and out of that subgroup we define reporting public office-holder.

**Senator Cowan:** So “reporting” stays in, in line 1, and goes out in line 3. Thank you.

**The Chairman:** We resume debate on clause 2. Is there anything else on page 14, honourable senators?

If not, page 15.

**Senator Joyal:** What I have is a consequential amendment concerning the definition of “close personal friend.”

I move:

That Bill C-2, on page 15, line 1, be amended by replacing it with the following:

“or more, other than one from a relative”

« (2) Il incombe au titulaire de charge publique de faire, dans les cent vingt »

Cet amendement a été suggéré par le légiste du Sénat pour corriger une erreur de rédaction.

**Le sénateur Day :** J’ai le plaisir d’appuyer cette motion proposée par les conservateurs pour modifier le projet de loi C-2.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d’adopter la motion?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

S’il n’y a rien d’autre pour la page 14, nous allons passer à la page 15.

**Le sénateur Cowan :** Je suis en train d’examiner le paragraphe 25(2). Le sénateur Andreychuk devrait peut-être le regarder.

L’expression « reporting public office holder » figure à la fois à la première ligne et à la troisième ligne. Le sénateur modifie-t-elle la troisième ligne, mais pas la première?

**Le président :** Monsieur Wild, pourriez-vous répondre à cela, s’il vous plaît?

**M. Wild :** Avec plaisir, monsieur le président.

Lorsqu’il en est fait mention à la troisième ligne, c’est pour préciser que le décompte des 120 jours commence à partir de sa nomination. S’il est désigné comme un « titulaire de charge publique » c’est parce qu’il est nommé à ce titre.

Le titulaire de charge publique principal fait partie d’une sous-catégorie de titulaires de charge publique. Quand vous êtes nommé titulaire de charge publique, vous êtes ou vous n’êtes pas titulaire de charge publique principal aux fins de la loi, selon que vous répondez à la définition ou non, mais vous êtes de toute façon un titulaire de charge publique. Voilà pourquoi c’est là.

Seul le titulaire de charge publique principal doit s’acquitter des obligations énoncées dans cet article. C’est en raison de la façon dont le système a été établi. Il y a des titulaires de charge publique et une sous-catégorie, celle des titulaires de charge publique principaux.

**Le sénateur Cowan :** Par conséquent, le mot « principal » est maintenu à la ligne 1, mais il est supprimé à la ligne 3. Merci.

**Le président :** Nous reprenons le débat sur l’article 2. Y-a-t-il autre chose, page 14, honorables sénateurs?

Sinon, nous passons à la page 15.

**Le sénateur Joyal :** J’ai un amendement corrélatif concernant la définition de « ami personnel intime ».

Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à la page 15, par substitution, à la ligne 2, de ce qui suit :

« provenant d’un parent, il lui ».

**The Chairman:** Senator Joyal, that is consequential and flows from your earlier one.

Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** The amendment is carried, on division.

Resuming debate on clause 2, as amended.

Page 15, 16, 17 and 18?

**Senator Joyal:** On page 18, I have a consequential amendment to the parent or potential conflict of interest provision. I move:

That Bill C-2 be amended by replacing line 25 with the following:

“actual, apparent or potential conflict of interest in relation to the reporting”

**The Chairman:** Honourable senators, this is clearly again a consequential amendment. In the absence of a comment from Mr. Wild, is it your pleasure, honourable senators that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** The motion in amendment is carried, on division.

Resuming debate on clause 2. If there is nothing else on page 18, let us move to the next page. Page 19? Page 20? Page 21? Page 22?

**Senator Joyal:** Mr. Chair, I will first move the amendment and then give the explanation. I move:

That Bill C-2 be amended in clause 2,  
on page 22,

(i) by replacing line 1 with the following:

“38.(1) The Commissioner may, on application, exempt”

I then move:

That Bill C-2 be amended by replacing line 22 to 27 with the following,

“(3) The decision made by the Commissioner shall be communicated in writing to the person who applied for the exemption.

(4) If the Commissioner has granted an exemption in accordance with this section, the Commissioner shall publish the decision and the reasons in the public registry maintained under section 51.”

**Le président :** Sénateur Joyal, cela découle de votre amendement précédent.

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion est adoptée avec dissidence.

Reprise du débat sur l'article 2 modifié.

Pages 15, 16, 17 et 18?

**Le sénateur Joyal :** À la page 18, j'ai un amendement corrélatif aux dispositions concernant les conflits d'intérêts apparents ou potentiels. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié par substitution, à la ligne 24, de ce qui suit :

« conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent par rapport à ses fonctions »

**Le président :** Honorables sénateurs, de toute évidence, c'est encore une fois un amendement corrélatif. M. Wild n'ayant rien à dire, plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion est adoptée, avec dissidence.

Reprise du débat sur l'article 2. S'il n'y a rien d'autre à la page 18, passons à la page suivante. Page 19? Page 20? Page 21? Page 22?

**Le sénateur Joyal :** Monsieur le président, je vais d'abord proposer l'amendement et je vais fournir ensuite des explications. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2,  
à la page 22 :

(i) par substitution, à la ligne 1, de ce qui suit :

« 38.(1) Le commissaire peut, sur demande, soustraire à »

Et je propose ensuite :

Que le projet de loi C-2 soit modifié par substitution, aux lignes 20 à 24, de ce qui suit :

« (3) La décision prise par le commissaire est communiquée par écrit à la personne qui a demandé l'exemption.

(4) Si le commissaire a accordé une exemption en vertu du présent article, il publie sa décision motivée dans le registre visé à l'article 51. »



**The Chairman:** Before I ask for an explanation of that from Senator Joyal, the honourable senator has moved from line 1 to line 22. Do any honourable senators have any comment on any of the lines between line 1 and line 22 before we deal with line 22?

If not, Senator Joyal, could you give an explanation of what these amendments are?

**Senator Joyal:** Mr. Chairman, the amendment deals with an exemption from somebody who requests to be exempted from the obligation under the act. When that person requests that exemption we think that should be a process that is quite clear and should allow for the publicity of the process.

In other words, the demand should be on application, so it should be in writing. The decision of the commissioner should be communicated in writing to the person who applied for the exemption. If the exemption is granted, the decision of the commissioner should be printed in the registry.

In other words, this amendment is to open the process for somebody who requests an exemption and to protect at the same time the person who seeks the exemption. Thus the whole procedure is in writing with the publicity normally attached to a decision that deals with the privileges of the person who seeks the exemption. It is to make the process open and clear in terms of its substance and outcome.

**The Chairman:** Mr. Wild or Ms. Tapley?

**Mr. Wild:** Are we just discussing line 1, or are we discussing lines 22 to 27 as well?

**The Chairman:** We are doing both.

**Mr. Wild:** I do not have any comment on line 1. I do not have any comment with respect to the substance of requiring that the reasons be communicated and be published in the public registry.

However, the amendment does delete the existing subsection (3). It replaces lines 22 to 27 with what follows here. It is removing the judicial review formula that has been placed on the commissioner in that there are very specific grounds that have been permitted for a challenge of the commissioner's decision in this regard. This amendment would open up someone to bringing an application for judicial review on any grounds that are far broader than what we have narrowly permitted here. There is a change happening in terms of the interrelationship between the courts and the commissioner in his decisions.

**Senator Joyal:** We are dealing with statutory situations here. If we define in a statute the rights of a person to be adjudicated by an arbitrator, who happens to be the commissioner, and if the reasons are in writing, then the person's rights should be protected in the normal course of the legal system of Canada, just as they are for any other decision.

If the process were abused, for instance, by the commissioner, the person could seek redress.

On the other hand, if the person gets the exemption, the reasons that the commissioner has given are made public so that the public can judge and react accordingly. If the person feels

**Le président :** Avant de demander une explication au sénateur Joyal, il est passé de la ligne 1 à la ligne 20. Quelqu'un a-t-il un amendement à proposer pour les lignes de 1 à 20 avant que nous nous occupions de la ligne 20?

Dans la négative, sénateur Joyal, pourriez-vous nous expliquer la nature de cet amendement?

**Le sénateur Joyal :** Monsieur le président, cela porte sur l'exemption accordée à une personne qui demande à être exemptée de l'obligation que prévoit la loi. Nous pensons qu'en pareil cas le processus doit être transparent et que la décision doit pouvoir être publiée.

Autrement dit, cela doit être fait par écrit. La décision du commissaire doit être communiquée par écrit à la personne qui a demandé l'exemption. Si l'exemption est accordée, la décision du commissaire devra être publiée dans le registre.

Autrement dit, cet amendement vise à la fois à rendre le processus transparent et à protéger la personne qui demande l'exemption. Tout doit se faire par écrit et la décision qui accorde un privilège à la personne qui demande l'exemption doit être publiée. C'est pour rendre le processus transparent en ce qui concerne sa nature et son résultat.

**Le président :** Monsieur Wild ou madame Tapley?

**M. Wild :** Parlons-nous seulement de la ligne 1 ou parlons-nous aussi des lignes 20 à 24?

**Le président :** Nous faisons les deux.

**M. Wild :** Je n'ai rien à dire au sujet de la ligne 1. Je n'ai rien à dire quant au fait que la décision doit être communiquée et publiée dans le registre public.

Toutefois, l'amendement supprime le paragraphe (3) existant. Il remplace les lignes 20 à 24 par ce qu'il y a ici. Il supprime les dispositions concernant le contrôle judiciaire en ce sens que la décision du commissaire ne peut être contestée que dans des circonstances bien précises. Cet amendement permettrait de demander une révision judiciaire pour bien d'autres motifs que ceux qui sont permis ici. Cela change les relations entre les tribunaux et le commissaire.

**Le sénateur Joyal :** Il s'agit ici de considérations législatives. Si nous définissons dans une loi le droit d'une personne d'aller devant un arbitre, qui se trouve être le commissaire, et si ce dernier doit motiver sa décision par écrit, le système juridique du Canada doit protéger les droits de cette personne, comme c'est le cas pour toute autre décision.

Si cette procédure donnait lieu à des abus, de la part du commissaire, par exemple, l'intéressé pourrait prendre un recours.

D'un autre côté, si une personne obtient une exemption, les raisons qui ont motivé la décision du commissaire doivent être publiées afin que le public puisse en juger et réagir en conséquence. Si la personne en question s'estime lésée par la

aggrieved by the decision of the commissioner to refuse the exemption, it is fair when you deny somebody a capacity that that person could seek redress if the person feels it is appropriate.

**Senator Baker:** Mr. Wild's objection is that it removes an appeal process. Was that your objection, Mr. Wild, that it was a statute-identified appeal process through the federal court and that that was being removed? Not your objection, I should say, but was that your point?

**Mr. Wild:** Mr. Chairman, I am neither objecting nor supporting; I am merely trying to point out the consequence of the amendment and the implication it has for the proposed legislation in terms of the scheme as it has been proposed to honourable senators.

The point is that that particular subsection was providing a specific basis on which a review of the commissioner's decision could be made under the Federal Courts Act. That narrowing would now be removed; that is the effect.

**Senator Baker:** Let me then ask Mr. Wild this: One could read this as a restriction on the appeal process to the commissioner's decision, and the reason why is in the wording. On page 38 of the bill, proposed subsection 38(3) states:

Every decision to grant an exemption under subsection (1) is final and shall not be questioned or reviewed in any court, except in accordance with the *Federal Courts Act* on the grounds referred to in paragraph 18.1(4)

That is, I believe, on the grounds of being patently unreasonable. That is correct, is it?

**Mr. Wild:** Exactly what is happening in the proposed subsection is that it defines that the appeal would be an appeal on the basis of a judicial review of the commissioner's decision.

**Senator Baker:** Mr. Chairman, as you know as a professor of law, the standard of review of "patently unreasonable" is a restrictive standard of review. Normally, if that is not there — because this says you can only review it on the standard of being patently unreasonable — then the implication is that you could go through the normal process of reviewing a cabinet minister's decision or anybody else's decision simply by going to a superior court with an originating application for an order to strike down the decision.

Would you agree with that, Mr. Wild? I know you have to think about that.

**Mr. Wild:** I do, Mr. Chairman.

**Senator Andreychuk:** The amendments were provided for us. Is there any objection to having the officials who have been involved receive copies?

**The Chairman:** I believe they have.

**Senator Andreychuk:** We were just advised that they did not. I think Mr. Wild has them, but I am not sure that anybody else has them. Is there any objection to that?

décision du commissaire de refuser l'exemption, lorsqu'on refuse quelque chose à quelqu'un, il est normal que l'intéressé puisse demander réparation s'il le juge nécessaire.

**Le sénateur Baker :** L'objection de M. Wild est que cet amendement élimine une procédure d'appel. Était-ce bien votre objection, monsieur Wild? La loi prévoyait la possibilité d'un appel devant la Cour fédérale et c'est supprimé? Était-ce bien, non pas votre objection, mais votre observation?

**M. Wild :** Monsieur le président, je ne suis ni pour ni contre. J'essaie seulement de faire savoir aux honorables sénateurs quelles seront les conséquences de cet amendement et ses répercussions sur la procédure que prévoit le projet de loi.

Ce paragraphe permettait seulement d'en appeler d'une décision du commissaire en vertu de la Loi sur les Cours fédérales. Cet amendement a pour effet de supprimer cette limitation.

**Le sénateur Baker :** Je voudrais alors poser à M. Wild la question suivante : On peut considérer que cela limite la possibilité d'en appeler de la décision du commissaire et le libellé explique pourquoi. Au paragraphe 38(3) du projet de loi, on peut lire ceci :

La décision d'accorder une exemption est définitive et ne peut être attaquée que conformément à la *Loi sur les Cours fédérales* pour les motifs énoncés aux alinéas 18.1(4)a), b) ou e) de cette loi.

C'est seulement, je suppose, si c'est manifestement déraisonnable, n'est-ce pas?

**M. Wild :** Ce qui se passe exactement ici c'est que ce paragraphe précise que la décision du commissaire peut seulement faire l'objet d'une révision judiciaire.

**Le sénateur Baker :** Monsieur le président, en tant que professeur de droit, vous savez que la norme d'examen des décisions « manifestement déraisonnables » est une norme d'examen restrictive. Si ce n'est pas mentionné ici — car cet article dit que vous ne pouvez réviser cette décision que si elle est manifestement déraisonnable — cela sous-entend que l'on pourrait suivre le processus normal d'examen d'une décision ministérielle ou de n'importe quelle décision en allant simplement devant une instance supérieure pour demander l'annulation de la décision.

Êtes-vous d'accord, monsieur Wild? Je sais que vous devez y réfléchir.

**M. Wild :** Je le fais, monsieur le président.

**Le sénateur Andreychuk :** Nous avons reçu les amendements. Voyez-vous des objections à ce que les fonctionnaires qui s'en sont occupés en reçoivent une copie?

**Le président :** Je crois qu'ils les ont reçues.

**Le sénateur Andreychuk :** On vient de nous dire que non. Je crois que M. Wild a ces documents, mais je ne suis pas certaine que tout le monde les a. Y voyez-vous des objections?



**The Chairman:** Senator Day, is there any objection to the government officials who are working on this having the amendments?

**Senator Day:** I thought they had them.

**The Chairman:** Apparently, they do not. With your permission, they will be given them now.

**Senator Andreychuk:** While we are waiting, I would ask Senator Joyal this question: If you remove this section — and I think Senator Baker has pointed out what paragraphs 18.1(4)(a),(b) and (e) of the Federal Courts Act state — what review would you have? I heard a phrase “in the normal review.” I would like to know what the definition of “normal review” would be then. I understand judicial review and administrative review. Refresh us on this please, because you obviously have looked at it.

**Senator Joyal:** It would be based on the fact that the person who seeks the exemption has established elements justifying the exemption and the reasonableness of the person’s request in relation with the objective of the proposed act. The court would certainly take into account the purposes of the exemption allowed under the act and the reasons the exemptions that were refused should have been granted.

There would be an analysis of the arguments put forward by the person to request the exemption, on the basis of the request on application. That is why the first amendment is on application. In other words, the person has to state the reasons why he or she would seek the exemption. If there is a review process, then the various steps that came to the conclusion are open to the court for re-examination on the basis of their reasonableness.

**Senator Andreychuk:** It is a full review you are seeking.

**Senator Joyal:** It would be a normal review.

**Senator Andreychuk:** As we go from one court level to another.

**Senator Baker:** What would replace this, if this were removed, is that on application to the court, the court would decide the standard of reasonableness that would apply to that particular adjudicative body.

The strictest standard is “patently unreasonable,” which is a very difficult standard to maintain. There are standards below that — reasonableness, simple reasonableness. I would suggest that the decision by the commissioner would fall far lower than patently unreasonable.

Therefore, read and interpreted in that way, this was a restrictive clause, restricting somebody’s ability to be able to overturn or appeal a commissioner’s ruling. Mr. Wild may want to comment, but I do not think he would disagree with that.

**Mr. Wild:** I will make a couple of points that may or may not help clarify things; I hope they will. First, proposed section 38 was amended during the House process. It used to be the minister who was providing that exemption, and that was changed to the commissioner.

**Le président :** Sénateur Day, voyez-vous des objections à ce que les fonctionnaires qui travaillent sur ce dossier reçoivent les amendements?

**Le sénateur Day :** Je pensais qu’ils les avaient.

**Le président :** Apparemment pas. Si vous le permettez, on va les leur remettre immédiatement.

**Le sénateur Andreychuk :** Pendant que nous attendons, je poserai au sénateur Joyal la question suivante : Si vous supprimez ce paragraphe — et je crois que le sénateur Baker a mentionné ce que disent les alinéas 18.1(4)a), b) et e) de la Loi sur les Cours fédérales — quelle révision resterait-il? J’ai entendu les mots « processus de révision normal ». J’aimerais savoir ce que cela signifie. Je suppose qu’il s’agit d’une révision judiciaire et d’un examen administratif. Pouvez-vous nous rafraîchir la mémoire, car vous avez certainement examiné la question.

**Le sénateur Joyal :** Cela reposerait sur le fait que la personne qui demande l’exemption a fourni les raisons justifiant l’exemption et que sa demande est raisonnable compte tenu des objectifs de la loi. La cour tiendrait certainement compte des objectifs de l’exemption que la loi permet d’accorder et des raisons pour lesquelles l’exemption qui a été refusée aurait dû être accordée.

Les arguments invoqués par la personne qui demande l’exemption seraient analysés à partir de la demande qui a été faite. Voilà pourquoi le premier amendement porte sur la demande. Autrement dit, la personne doit préciser les raisons pour lesquelles elle demande une exemption. En cas de révision judiciaire, le tribunal pourra réexaminer les raisons motivant la décision pour établir si elles sont raisonnables.

**Le sénateur Andreychuk :** C’est une révision complète que vous voulez.

**Le sénateur Joyal :** Ce serait une révision normale.

**Le sénateur Andreychuk :** En allant d’une instance judiciaire à l’autre.

**Le sénateur Baker :** Si ce paragraphe était supprimé, le tribunal déterminerait si la décision rendue par cette instance arbitrale était raisonnable.

La norme la plus stricte est « manifestement déraisonnable », ce qui est une norme très difficile à établir. Il y a des normes moins exigeantes comme raisonnable et raisonnable simplicité. Je dirais que la décision du commissaire se situerait à un niveau beaucoup plus bas que manifestement déraisonnable.

Par conséquent, lue et interprétée de cette façon, cette clause était restrictive et empêchait une personne de faire appel d’une décision du commissaire. M. Wild voudra peut-être en parler, mais je ne pense pas qu’il sera d’un avis contraire.

**M. Wild :** Je voudrais faire une ou deux observations qui pourront peut-être clarifier les choses. En tout cas, je l’espère. Premièrement, l’article 38 a été modifié à la Chambre. C’est le ministre qui accordait cette exemption et un amendement a été apporté pour que ce soit le commissaire.

**The Chairman:** Do you mean proposed subsection 38(3)?

**Mr. Wild:** Proposed subsection (1); it used to read that it was the minister who was providing this exemption on this basis, for this narrow group of people — ministerial staff who meet these criteria. During the process through the House, that got changed to the commissioner, because there is another authority for the commissioner to waive or reduce those applicable periods; that is set out in proposed section 39. There is a bit of an issue around the structure of the proposed act at this stage.

The other thing I will point out is that paragraphs 18.1(4)(a), (b) and (e) of the Federal Courts Act, referred to in proposed subsection (3), set the grounds for review on the basis of whether or not the commissioner acted without jurisdiction, acted beyond his or her jurisdiction or refused to exercise his or her jurisdiction; failed to observe a principle of natural justice, procedural fairness or other procedure that he or she was required by law to observe; acted or failed to act by reason of fraud or perjured evidence. Error of law or erroneous finding of facts would not be grounds.

Again, the scheme that was being contemplated was that once the decision was made as to whether or not someone has met these criteria and thus deserves the exemption — and again, originally it was a minister making this decision — that person would only be able to challenge that decision in court on the basis of that very narrow area. It is a recognition of the nature of the relationship between ministerial staff and a minister, and that we are talking about an employee-employer situation generally.

Again, the government was trying to constrain that avenue so that the decision of the minister to refuse or to grant the exemption would not get continuously dragged into the courts and go through a process.

**The Chairman:** The Federal Courts Act section 18 gives those grounds.

**Mr. Wild:** Correct.

**The Chairman:** You have just enumerated them, but an error in law is not one of them.

**Mr. Wild:** Correct.

**Senator Cowan:** As I understand the discussion, if this section were removed, then the rights of a person affected by the granting of an exemption would be extended. What the bill does is restrict the appeal rights, which would otherwise be in place.

**The Chairman:** That is the point Senator Baker was making earlier, that this is restrictive, and Mr. Wild agrees.

**Senator Cowan:** It might have been more applicable to the situation when it was the minister. Now it is the commissioner.

**The Chairman:** The information Mr. Wild has given us was that originally in the House of Commons it said “the minister” and they changed it to “the commissioner,” which helps explain why this section is a bit surprising.

Senators, we have had quite a debate.

**Le président :** Vous parlez du paragraphe 38(3)?

**M. Wild :** Je parle du paragraphe (1); au départ, c'était le ministre qui accordait cette exemption sur cette base, pour ce petit groupe de gens, le personnel ministériel qui répond à ces critères. Pendant l'étude du projet de loi à la Chambre, le ministre a été remplacé par le commissaire, car c'est à lui qu'est conféré le pouvoir de réduire ou d'annuler les périodes de restriction, à l'article 39. La façon dont le projet de loi est structuré pour le moment pose un petit problème.

Je mentionnerai aussi que les alinéas 18.1(4)a), b) et e) de la Loi sur les Cours fédérales qui sont mentionnés au paragraphe (3) précisent qu'un examen peut avoir lieu pour établir si le commissaire a agi sans compétence, outrepassé celle-ci ou refusé de l'exercer; s'il n'a pas observé un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale ou toute autre procédure qu'il était légalement tenu de respecter; s'il a agi ou omis d'agir en raison d'une fraude ou de faux témoignages. Une erreur de droit ou une conclusion de fait erronée ne serait pas un motif.

Là encore, ce qui était envisagé, c'est qu'une fois que la décision était prise d'accorder ou non l'exemption selon que l'intéressé répondait ou non à ces critères — et comme je l'ai dit, au départ c'était un ministre qui prenait cette décision — l'intéressé ne pouvait contester la décision devant les tribunaux qu'en s'appuyant sur ces motifs très limités. Cela tient compte de la nature des relations entre le personnel ministériel et un ministre et il est question ici des rapports entre employé et employeur en général.

Encore une fois, le gouvernement a essayé de limiter les possibilités de recours afin que la décision du ministre de refuser ou d'accorder l'exemption ne soit pas constamment portée devant les tribunaux.

**Le président :** L'article 18 de la Loi sur les Cours fédérales précise ces motifs.

**M. Wild :** C'est exact.

**Le président :** Vous venez de les énumérer, mais une erreur de droit n'en fait pas partie.

**M. Wild :** C'est exact.

**Le sénateur Cowan :** Si j'ai bien compris la discussion, si ce paragraphe était supprimé, cela conférerait plus de droits à une personne qui demande une exemption. Le projet de loi limite le droit d'appel qui existerait autrement.

**Le président :** C'est ce qu'a fait valoir le sénateur Baker tout à l'heure, que c'est une disposition restrictive et M. Wild est d'accord.

**Le sénateur Cowan :** Cela s'appliquait peut-être davantage lorsque c'était le ministre. Maintenant c'est le commissaire.

**Le président :** M. Wild nous a informés qu'au départ c'était le ministre et que la Chambre des communes l'a remplacé par le commissaire, ce qui explique pourquoi cet article est un peu surprenant.

Sénateurs, nous avons eu toute une discussion.



**Senator Day:** Mr. Chairman, perhaps I can be of some help. The reason for this somewhat inconsistent occurrence is, as Mr. Wild pointed out previously, the wording was “the minister” and now it is “the commissioner.” There are already provisions about how to deal with decisions of the commissioner, and I am referring to section 66 of the act.

What we are trying to do here is give the same rights to staffers of the minister and the reporting public office-holders. The reason it was not changed in the House of Commons is that the amendment was made late. When we make these changes, the staffers will be treated the same. The appeal process is found later in the act at section 66.

**Mr. Wild:** I would only raise the point that section 66 puts the orders and decisions of the commissioner on the same grounds as the paragraph being deleted here. Every order of the commissioner is not appealable. All decisions under the act by the commissioner under section 66 are final and cannot be questioned or reviewed by a court, except in accordance with the provisions I just read out. Subsection (3) and section 66 are not in conflict. They are doing the exact same thing.

**The Chairman:** We have had extensive debate on this section.

Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Resuming debate on clause 2 as amended, is there anything further on page 22? If not, is there anything on page 23? Is there anything on page 24?

**Senator Andreychuk:** There is a drafting error.

**The Chairman:** Did you say a technical error?

**Senator Andreychuk:** Drafting.

I move:

That Bill C-2 be amended in clause 2 by replacing in the English version, line 4 on page 24, with the following:

“a person under section 39 affects any obligation or”.

The purpose of the amendment is to add the word “section.”

**Senator Day:** We are happy to support that amendment.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Resuming debate on clause 2 as amended.

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, je pourrais peut-être vous aider un peu. Si cela s'écarte un peu de la norme habituelle, c'est parce que, comme M. Wild l'a souligné, le libellé mentionnait d'abord « le ministre » et mentionne maintenant « le commissaire ». Il y a déjà des dispositions s'appliquant aux décisions du commissaire et je veux parler de l'article 66 de la loi.

Nous essayons ici de conférer les mêmes droits aux membres du personnel d'un ministre et aux titulaires de charge publique principaux. Si cela n'a pas été changé à la Chambre des communes, c'est parce que l'amendement a été apporté tardivement. Quand cette modification sera faite, les membres du personnel ministériel seront traités de la même façon. La procédure d'appel se trouve plus loin dans la loi, à l'article 66.

**M. Wild :** Je signale simplement que l'article 66 place les ordonnances et les décisions du commissaire sur le même pied que le paragraphe qui est supprimé ici. Toutes les ordonnances du commissaire sont sans appel. Toutes les décisions que le commissaire prend en vertu de l'article 66 sont définitives et ne peuvent pas être mises en doute ou réexaminées par un tribunal, sauf pour les motifs que je viens de lire. Le paragraphe (3) et l'article 66 ne sont pas en conflit. Ils ont exactement le même effet.

**Le président :** Nous avons eu un long débat sur cet article.

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion est adoptée avec dissidence.

Nous reprenons le débat sur l'article 2 modifié. Y a-t-il autre chose concernant la page 22? Sinon, y a-t-il un amendement concernant la page 23? Y en a-t-il un pour la page 24?

**Le sénateur Andreychuk :** Il y a une erreur de rédaction.

**Le président :** Vous avez dit une erreur technique?

**Le sénateur Andreychuk :** De rédaction.

Je propose :

Que le projet de loi C-2, à l'article soit modifié par substitution, dans la version anglaise, à ligne 4, page 24, de ce qui suit :

« a person under section 39 affects any obligation or ».

Le but de cet amendement est d'ajouter le mot « section ».

**Le sénateur Day :** Nous nous faisons un plaisir d'appuyer cet amendement.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adoptée.

Reprise du débat sur l'article 2 modifié.

**Senator Joyal:** On page 24, line 7 opens proposed section 43. It will add subsection 1 after 43. I move:

That Bill C-2 be amended in clause 2,  
(a) on page 24,

(i) by replacing line 7 with the following:

“43.(1) In addition to carrying out his or her,”

(ii) by replacing line 10 with the following:

(a) provide advice to the Prime”, and

(iii) by adding after line 17 the following:

“(2) Subject to subsection (4), advice under paragraph (1)(a) may be provided on a confidential basis.

(3) If, in the course of responding to a request by the Prime Minister for advice under paragraph (1)(a), the Commissioner concludes that a public office holder has contravened this Act, the Commissioner shall provide the Prime Minister with a report setting out the facts in relation to the contravention as well as the Commissioner’s analysis and conclusions.

(4) The Commissioner shall, at the same time that the report is provided under subsection (3) to the Prime Minister, provide a copy of it to the public office holder who is the subject of the report and make the report available to the public.”

**The Chairman:** Could you give an explanation, please?

**Senator Joyal:** Essentially, when the Prime Minister requests a report from the commissioner and the report concludes that there has been a violation of the code, the report is given to the Prime Minister and the public office-holder and made public at the same time. In other words, it is a process that is transparent on the conclusion of the report that the commissioner has requested the Prime Minister to produce.

Once a request has been made by the Prime Minister to the commissioner and there is an investigation or analysis and the conclusion is that there has been a violation of the public office by the public office-holder, then the report is given to the Prime Minister and made available to the public. In other words, the report does not stay with the Prime Minister.

**The Chairman:** More transparency?

**Senator Joyal:** Exactly. This amendment is meant to achieve transparency.

**Le sénateur Joyal :** Page 24, l’article 43 commence à la ligne 8. Cet amendement ajoute un paragraphe 1 à l’article 43. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l’article 2,  
a) à la page 24 :

(i) par substitution, à la ligne 8, de ce qui suit :

« 43.(1) En plus d’appliquer la présente loi »,

(ii) par substitution, aux lignes 10 à 14, de ce qui suit :

« donne : des avis au premier ministre, notamment, à sa demande, sur l’application de la présente loi à un titulaire de charge publique; des avis, à titre confidentiel, au titulaire de charge publique sur »,

(iii) par adjonction, après la ligne 16, de ce qui suit :

« (2) Sous réserve du paragraphe (4), les avis mentionnés à l’alinéa (1)a) peuvent être donnés à titre confidentiel.

(3) Si, après réception d’une demande faite par le premier ministre conformément à l’alinéa (1)a), le commissaire conclut, au cours de son examen de la demande, qu’un titulaire de charge publique a contrevenu à la présente loi, il remet au premier ministre un rapport énonçant les faits relatifs à la contravention, son analyse et ses conclusions.

(4) En même temps qu’il remet le rapport, le commissaire en fournit un double au titulaire de charge publique visé et le rend accessible au public. »

**Le président :** Pourriez-vous nous donner une explication, s’il vous plaît?

**Le sénateur Joyal :** Quand le premier ministre demande un rapport au commissaire et que le rapport conclut qu’il y a eu contravention au code, le rapport est remis au premier ministre et au titulaire de charge publique et il est publié en même temps. Autrement dit, ce processus assure la transparence des conclusions du rapport que le premier ministre a demandé au commissaire de produire.

Lorsque le premier ministre a fait une demande au commissaire, lorsqu’après enquête ou analyse, ce dernier conclut que le titulaire de charge publique a contrevenu au code, son rapport est remis au premier ministre et rendu public. Autrement dit, le premier ministre n’est pas seul à en prendre connaissance.

**Le président :** C’est pour améliorer la transparence?

**Le sénateur Joyal :** Exactement. Cet amendement vise à assurer la transparence.



On the other hand, confidentiality is protected under certain circumstances. We maintain that subject to subparagraph (4), if the person is found responsible for a violation of the code, then the confidentiality basis will not be maintained. As long as the person has not been found responsible of the violation, that information remains confidential.

For example, if the Prime Minister asks the commissioner to report on minister X, as long as the investigation is ongoing and minister X is found not to be responsible of a violation, then the information remains confidential. At the very moment the report concludes that minister X is found responsible of a violation, then of course the report has to be made public – not only given to the Prime Minister but to the public. That is essentially the purpose of the amendment.

**Mr. Wild:** The issue that I would raise for the committee's consideration is given the prior amendments made around including actual, apparent or potential conflicts of interest, this puts the Prime Minister in a potentially difficult situation as he has responsibilities, obviously, for public office-holders. Historically, under constitutional convention, this is the whole purpose and creation of the position of Prime Minister. It revolves around the appointment of the senior echelons of both the ministry as well as the public service.

This puts the Prime Minister in a position where if he wishes to seek advice in order to determine what he or she should do vis-à-vis any public office-holder, now we are talking about actual, apparent or potential conflicts of interest in order to constitute a potential violation or at least require the commissioner to make a determination as to whether someone should be recused.

It broadens the potential such that the result will be a commissioner's report stating that a violation occurred because, in his opinion, there was an apparent conflict of interest. That does not mean the conflict is actual, but it has the appearance of a conflict. It does not allow a prime minister to deal with the issue directly and in a confidential manner to the public office-holder but forces a prime minister into a position whereby he must question each time whether to seek the advice of the commissioner, knowing that if there is an appearance of conflict, it could ultimately result in a public report.

I propose simply that it could cause a significant chill on a prime minister's utilizing the services of the conflict of interest and ethics commissioner in order to obtain advice on issues dealing with public office-holders.

**Senator Joyal:** There is a contradiction in your argument. When we discussed the scope of the conflict of interest covered by the proposed act, you said that "apparent" and "potential" were already included in the bill. Now you tell us that because we have broadened it, it restricts the capacity of a prime minister to seek an opinion or a report from the commissioner. I do not see the problem. If a minister is found to be responsible for a violation of the obligations under the proposed act following an investigation and the report is given to the prime minister, then transparency commands that the report be made public. Otherwise, it becomes

D'un autre côté, la confidentialité est protégée dans certaines circonstances. Sous réserve du paragraphe (4), si l'intéressé est trouvé coupable d'une contravention à la loi, les renseignements ne resteront pas confidentiels. Tant que l'intéressé n'aura pas été trouvé coupable d'une contravention, ces renseignements resteront confidentiels.

Par exemple, si le premier ministre demande au commissaire de produire un rapport sur le ministre X, tant que l'enquête se poursuit et que le ministre X n'est pas trouvé coupable d'une contravention, les renseignements restent confidentiels. À partir du moment où le rapport conclut que le ministre X a contrevenu à la loi, le rapport doit être rendu public. Il est non seulement remis au premier ministre, mais également communiqué au public. Voilà le but de cet amendement.

**M. Wild :** Je ferais valoir au comité qu'étant donné les amendements précédents concernant les conflits d'intérêts réels, apparents ou potentiels, cela risque de placer le premier ministre dans une situation délicate étant donné qu'il a des responsabilités à l'égard des titulaires de charge publique. Conformément aux conventions constitutionnelles, c'est pour cela que le poste de premier ministre a été créé. Il est chargé de nommer les hauts fonctionnaires du ministère et de la fonction publique.

Si le premier ministre veut demander conseil pour savoir ce qu'il devrait faire à l'égard d'un titulaire de charge publique, maintenant qu'il est question de conflits d'intérêts à la fois réels, apparents ou potentiels, il peut y avoir une contravention potentielle et il va devoir au moins demander au commissaire si cette personne doit ou non se récuser.

Cela élargit tellement la notion de conflit potentiel que le commissaire dira qu'il y a eu contravention parce qu'à son avis il y avait un conflit d'intérêts apparent. Cela ne veut pas dire que le conflit soit réel, mais qu'il y a des apparences de conflit. Cela ne permet pas à un premier ministre d'aborder la question directement et confidentiellement avec le titulaire de charge publique. Cela l'oblige à se demander à chaque fois s'il doit consulter le commissaire sachant que s'il y a apparence de conflit d'intérêts, cela pourrait engendrer un rapport public.

Je dirais simplement que cela pourrait amener un premier ministre à hésiter sérieusement de recourir aux services d'un commissaire aux conflits d'intérêts ou à l'éthique pour obtenir son avis sur des questions concernant des titulaires de charge publique.

**Le sénateur Joyal :** Je vois une contradiction dans vos arguments. Lorsque nous avons discuté des conflits d'intérêts couverts par le projet de loi, vous avez dit que la notion de conflit « apparent » et « potentiel » était déjà incluse. Maintenant, vous nous dites que parce que nous avons élargi la définition, nous empêchons un premier ministre de demander une opinion ou un rapport au commissaire. Je ne vois pas le problème. Si un ministre est trouvé coupable d'une contravention à la loi suite à une enquête et si le rapport est remis au premier ministre, pour assurer la transparence, il faut que le rapport soit rendu public.

a matter only of someone acting on behalf of a prime minister and coming to the conclusion that there is a violation but everything still remains between the prime minister and the minister. That is not the intent of the bill.

The intent of the bill is such that if a person is found to be in conflict of interest or the appearance of conflict of interest, a prime minister is to take whatever initiative he or she feels appropriate under the circumstances. I do not see how you can determine that, in our making the bill more precise to cover the apparent or potential conflict of interest, we are infringing on a prime minister's prerogative.

**Mr. Wild:** There are two points to be made. First, the intent of my prior testimony was to focus on the potential. The definition of "appearance," as adopted, is broader than what we had been scoping within the proposed conflict of interest act. Your amendment broadened that area.

Second, public office-holders are able to seek confidential advice from the commissioner. The question is why a prime minister should be treated any differently. If matters get to the point where there are specific determinations made in terms of refusal, et cetera, bear in mind that a public registry is contemplated under the bill to address those outcomes. Therefore, I can suggest consideration of the testimony of the ethics commissioners from British Columbia and Ontario who talked about that need for confidentiality in order to ensure that there is an appropriate level of disclosure and use of their services and how important it is to have that relationship.

At the end of the day, it is a question of whether a prime minister, if he is of the view that any consultation with the commissioner could result in the matter going public, will use the services of that commissioner?

**The Chairman:** Are you suggesting that this amendment will substantially impair or tie the hands of a prime minister? Do you think that such a serious limitation is being imposed on a prime minister that it will fetter his discretion?

**Mr. Wild:** I would not call it a fetter on his discretion. Rather, I would say that under the scheme proposed by the government, a prime minister would be able to obtain confidential advice with respect to his or her appointees. Once the confidentiality is removed from that process, a layer of decision making is added. A prime minister must decide whether to ask for the advice, knowing that it could result in a public report and that it could generate a news story. That is the only question. If the discussion is confidential, it is easier to feel free to ask advice. It is far more difficult to do that when you do not know what the decision of the commissioner will ultimately be and whether that discussion will end up in a public report.

**Senator Cowan:** If the object of this is to identify and expose conflict of interests, then surely a prime minister would want to know about it. For a prime minister to not ask because it might result in an identification of conflict of interest does not make sense.

Autrement, vous avez simplement quelqu'un qui agit sur les ordres d'un premier ministre et qui conclut qu'une infraction a été commise, mais rien ne change dans les relations entre le premier ministre et le ministre. Ce n'est pas le but de ce projet de loi.

Ce projet de loi vise à faire en sorte que si une personne est en conflit d'intérêts réel ou apparent, le premier ministre doit prendre les mesures qu'il juge appropriées dans les circonstances. Je ne vois pas comment vous pouvez dire qu'en rendant le projet de loi plus précis de façon à couvrir les conflits d'intérêts apparents ou potentiels, nous empiétons sur les prérogatives du premier ministre.

**M. Wild :** J'aurais deux choses à dire. Premièrement, mes propos de tout à l'heure insistaient sur la notion de conflit potentiel. La définition de conflit « apparent » telle qu'elle a été adoptée, est plus large que ce que prévoyait la Loi sur les conflits d'intérêts. Votre amendement a élargi sa portée.

Deuxièmement, les titulaires de charge publique peuvent demander des avis confidentiels au commissaire. La question est de savoir pourquoi un premier ministre devrait être traité différemment. Si les choses en arrivent au point où une décision est prise en ce qui concerne la récusation, et cetera, n'oubliez pas que le projet de loi prévoit un registre pour consigner ces résultats. Par conséquent, je suggère de tenir compte du témoignage des commissaires à l'éthique de la Colombie-Britannique et de l'Ontario qui ont dit que la confidentialité était nécessaire pour favoriser la divulgation et le recours à leurs services, et à quel point c'était important.

En fin de compte, il s'agit de voir si un premier ministre aura recours aux services du commissaire s'il sait que s'il le consulte, cela pourrait donner lieu à un rapport public.

**Le président :** Voulez-vous dire que cet amendement va vraiment lier les mains au premier ministre? Pensez-vous qu'on impose au premier ministre des restrictions telles qu'on entrave l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires?

**M. Wild :** Je ne parlerais pas d'entrave à l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires. Je dirais plutôt qu'avec ce que propose le gouvernement, un premier ministre pourrait obtenir des conseils confidentiels à l'égard des personnes qu'il nomme. Si la confidentialité est supprimée, cela ajoute une étape décisionnelle supplémentaire. Le premier ministre doit décider s'il doit demander conseil en sachant que cela pourrait générer un rapport public et des articles dans les journaux. C'est la seule question. Si la discussion est confidentielle, il est plus facile de demander conseil. C'est beaucoup plus difficile à faire lorsque vous ne savez pas quelle sera la décision du commissaire et si cette discussion ne donnera pas lieu à un rapport public.

**Le sénateur Cowan :** Si le but de ces dispositions est de déceler les conflits d'intérêts, un premier ministre voudra certainement être au courant. Il n'est pas logique qu'un premier ministre ne pose pas la question simplement parce que cela pourrait révéler l'existence d'un conflit d'intérêts.



If a prime minister thinks there might be a conflict of interest, surely he or she would want to know about it and, therefore, would not be afraid to ask lest the answer might be yes.

**Senator Nolin:** The intent is to give the opportunity to a prime minister to seek the advice of a person who knows about the conflict of interest and to keep it confidential. At the end of the day, a prime minister will take the decision that he thinks is best. That is why the section is properly written as it reads. Otherwise, a prime minister will never consult the commissioner for advice.

**Senator Joyal:** I do not agree. A prime minister can seek the opinion as proposed subsection 43(a) provides. A prime minister can request the advice of the commissioner in respect of the application of this proposed act. It could be a broad opinion. I would want to know whether the minister is in compliance with the obligation to disclose and that the situation is not problematic so that a prime minister is able to appoint that minister to another portfolio, for instance, without any concerns for conflict of interest.

That information remains confidential because the minister affected is not in violation of the act. That remains totally within the ambit of proposed section 43. It is only when a prime minister asks if the person has been in violation of the act and an investigation concludes that there has been a violation that there then is a disclosure. That is the intent of the bill.

Otherwise, I would have a problem with an act that allowed a prime minister in receipt of a report concluding that a minister was in violation of the act to simply cover it up. That falls under the tradition that when a prime minister makes an appointment to cabinet, he tells the person that if ever he or she is found to be in violation of the law, they have to resign. That is stated clearly upon appointment.

If a potential minister knows that a violation of the act, no matter how serious, will be made public, then a prime minister can maintain his confidence. That is part of the decision and he must stand by the decision.

**The Chairman:** Honourable senators, we have had a good debate on this issue. In amendment to the motion that clause 2 carry, Senator Joyal moves that Bill C-2 be amended in clause 2 on page 24.

Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Senator Joyal, are you still on page 26?

**Senator Joyal:** I am on page 25.

**Senator Andreychuk:** In terms of the motions I move, if you are in agreement, perhaps I could look to you, Mr. Chairman, to signal that I do not need to go through an explanation.

Si un premier ministre pense qu'il peut y avoir un conflit d'intérêts, il voudra certainement savoir ce qu'il en est et n'aura donc pas peur de poser la question, même si la réponse est positive.

**Le sénateur Nolin :** Il s'agit de permettre au premier ministre de demander conseil à une personne qui connaît bien la question des conflits d'intérêts et qui gardera ces renseignements confidentiels. Le premier ministre prendra la décision qu'il juge la meilleure. Voilà pourquoi le libellé de cet article est satisfaisant tel qu'il est. Autrement, un premier ministre ne consultera jamais le commissaire.

**Le sénateur Joyal :** Je ne suis pas d'accord. Un premier ministre peut demander une opinion comme le propose le paragraphe 43a). Un premier ministre peut demander conseil au commissaire à l'égard de l'application de la loi. Cela peut être une opinion générale. Je voudrais savoir si le ministre se conforme aux exigences concernant la divulgation et si la situation ne pose pas de problème et permet au premier ministre de nommer ce ministre à un autre portefeuille, par exemple, sans qu'il n'y ait de conflit d'intérêts.

Ces renseignements restent confidentiels parce que le ministre visé n'enfreint pas la loi. Cela reste totalement conforme à l'article 43. C'est seulement lorsqu'un premier ministre demande si la personne en question a contrevenu à la loi et si le résultat de l'enquête est positif que le rapport est rendu public. Telle est l'intention du projet de loi.

Autrement, je ne trouverais pas normal qu'une loi permette à un premier ministre qui reçoit un rapport concluant qu'un ministre a enfreint la loi de dissimuler simplement les faits. C'est conforme à la tradition voulant que lorsqu'il nomme quelqu'un au Cabinet, le premier ministre informe l'intéressé que s'il contrevient à la loi, il devra démissionner. C'est clairement stipulé lors de la nomination.

Si un aspirant ministre sait qu'une contravention à la loi, peu importe sa gravité, sera rendue publique, le premier ministre pourra lui faire confiance. Cela fait partie de la décision et il doit s'y conformer.

**Le président :** Honorables sénateurs, nous avons eu un bon débat sur cette question. Le sénateur Joyal propose que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 24.

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion est adoptée, avec dissidence.

Sénateur Joyal, vous en êtes toujours à la page 26?

**Le sénateur Joyal :** J'en suis à la page 25.

**Le sénateur Andreychuk :** Pour ce qui est des motions que je propose, si vous êtes d'accord, peut-être pourriez-vous me faire signe, monsieur le président, que je n'ai pas besoin de fournir des explications.

I move:

That Bill C-2, in clause 2, be amended by replacing lines 4 to 11 on page 25, under the "Confidentiality" subsection (5), with the following:

"While considering whether to bring to the attention of the Commissioner under subsection (4) any information that a member of the Senate or the House of Commons has received from the public, the member shall not disclose that information to anyone. If the member brings that information to the attention of the Commissioner, the mem--"

It then continues.

**Senator Day:** This was in the package we received this morning. It is separate from the other package. We now have four different packages we are following at the same time. I will have to ask you for an explanation, but I can tell you that we have an amendment that will go contrary to this. We will not be able to support this.

**Senator Andreychuk:** This was an amendment to clarify the reference to information referred to in proposed subsection (4) and align it with the purpose of proposed subsection (5). It is an amendment suggested by the Senate law clerk for clarification purposes. It is a facilitating amendment, as I understand it.

**Senator Day:** Unfortunately, we are unable to support this amendment. We have another amendment that will be forthcoming.

**The Chairman:** Senator Andreychuk, do you want to have a vote on your amendment or proceed to Senator Day's?

**Senator Andreychuk:** We should proceed on maintaining the amendment at this point.

**The Chairman:** Senator Andreychuk has moved an amendment and Senator Day has indicated that he is aware of the amendment but that there is not support from the opposition.

Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Can we have a show of hands of those in favour of the motion? Three. Those against?

The proposed amendment is defeated.

Are there any other amendments on page 25?

**Senator Baker:** Yes, there are. Perhaps Senator Day could comment on the substantive nature of this particular amendment.

I move:

That Bill C-2 be amended in clause 2,  
(b) on page 25, by deleting lines 4 to 21; and

Je propose :

Que le projet de loi C-2, à l'article 2, soit modifié par substitution, aux lignes 4 à 8 du paragraphe (5) intitulé « Confidentialité », page 25, de ce qui suit :

« (5) Le parlementaire qui reçoit des renseignements visés au paragraphe (4) ne peut les communiquer à quiconque pendant qu'il décide s'ils devront être communiqués au commissaire en vertu de ce paragraphe. Si le parlementaire communique les renseignements au commis- »

Et cela continue.

**Le sénateur Day :** C'était dans la liasse que nous avons reçue ce matin. C'est une liasse différente de l'autre. Nous avons maintenant quatre liasses différentes que nous suivons en même temps. Je vais devoir vous demander une explication, mais je peux vous dire que nous avons un amendement qui va à l'encontre de celui-là. Nous n'allons pas pouvoir l'appuyer.

**Le sénateur Andreychuk :** C'était un amendement pour clarifier la mention qui est faite des renseignements visés au paragraphe (4) et l'aligner avec l'objectif du paragraphe (5). Le légiste du Sénat a suggéré cet amendement pour que ce soit plus clair. Je crois que c'est un amendement qui vise à simplifier le libellé.

**Le sénateur Day :** Malheureusement, nous ne pouvons pas l'appuyer. Nous allons proposer un autre amendement.

**Le président :** Sénateur Andreychuk, voulez-vous que nous votions sur votre amendement ou que nous passions à celui du sénateur Day?

**Le sénateur Andreychuk :** Nous devrions garder cet amendement pour le moment.

**Le président :** Le sénateur Andreychuk a proposé un amendement et le sénateur Day a dit qu'il était au courant de cet amendement, mais que l'opposition n'allait pas l'appuyer.

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix :** Non.

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Ceux qui sont pour veulent-ils bien lever la main? Trois. Ceux qui s'y opposent?

L'amendement est rejeté.

Y a-t-il d'autres amendements pour la page 25?

**Le sénateur Baker :** Oui, il y en a. Le sénateur Day pourrait peut-être expliquer le but de cet amendement.

Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2,  
b) page 25, en supprimant les lignes 4 à 18



That is why Senator Day pointed out he was not in agreement with the amendment and can now elaborate on the reasons for the deletion.

**Senator Day:** We are at page 25 of Bill C-2. We are dealing with propose subsections (5) and (6) on page 25. We are asking that these be deleted because it is imposing a gag order on parliamentarians.

**The Chairman:** A what on parliamentarians?

**Senator Day:** Gag order.

**The Chairman:** Can you explain what that means?

**Senator Day:** If you look at proposed subsection (5), it reads:

If a member of the Senate or House of Commons receives information referred to in subsection (4), the member, while considering whether to bring the information to the attention of the Commissioner, shall not disclose that information to anyone.

There may well be reasons why a parliamentarian wants to talk about this information, using the parliamentarian's right to do so in Parliament or otherwise.

We think it is contrary to parliamentary privilege to have a statute that says a parliamentarian, while considering what to do under this process, cannot speak.

**The Chairman:** I should like to hear from the Department of Justice on that.

**Mr. Wild:** There is certainly no prohibition on legislating this sort of clause. A member of the public who wishes to bring information forward to the commissioner must go through a member of the House of Commons or the Senate. The member of the public is expressing his or her desire that the commissioner do an investigation. Having that information come out before the commissioner has completed the investigation circumvents the purpose of having an investigation. It would be very difficult to continue to have an investigation if it were public or debated either in the House or the Senate. That was the purpose of this.

**Senator Andreychuk:** Senator Day, my understanding is that you are saying that if a member of the Senate or House of Commons receives information, he or she can consider what to do with that information. If I heard something, I may or may not act on it — I may think it is frivolous. However, if I thought it had substance and brought it to the commissioner, what I understand you are deleting is the fact that the member should not talk about it while the commissioner is investigating it or considering it. It is not that he cannot speak before or after, but surely in the interests of fairness, while the commissioner is assessing what you have brought to him, you should not be able to make judgments and comments somewhere else. You triggered him to do the evaluation and the completion.

Voilà pourquoi le sénateur Day a dit qu'il n'était pas d'accord avec l'amendement et il peut maintenant expliquer les raisons de cette suppression.

**Le sénateur Day :** Nous en sommes à la page 25 du projet de loi C-2. Il s'agit des paragraphes (5) et (6) de la page 25. Nous demandons qu'ils soient supprimés parce qu'ils imposent le bâillon aux parlementaires.

**Le président :** Ils imposent quoi aux parlementaires?

**Le sénateur Day :** Le bâillon.

**Le président :** Pouvez-vous expliquer ce que cela veut dire?

**Le sénateur Day :** Si vous prenez le paragraphe (5), il porte que :

Le parlementaire qui reçoit les renseignements visés au paragraphe (4) ne peut les communiquer à quiconque pendant qu'il décide s'ils devront être communiqués au commissaire en vertu de ce paragraphe.

Un parlementaire peut avoir des raisons de vouloir en parler, au Parlement, comme il en a le droit, ou ailleurs.

Nous estimons qu'une loi disant qu'un parlementaire ne peut pas parler pendant qu'il réfléchit à ce qu'il va faire porte atteinte aux privilèges du Parlement.

**Le président :** J'aimerais connaître l'opinion du ministère de la Justice à ce sujet.

**M. Wild :** Rien n'interdit de légiférer ce genre de clause. Un membre du public qui désire porter des renseignements à la connaissance du commissaire doit le faire par l'entremise d'un député ou d'un sénateur. Le membre du public exprime le désir que le commissaire fasse enquête. Si ces renseignements sont communiqués avant que le commissaire n'ait terminé son enquête, cela va à l'encontre de l'objectif même de la tenue d'une enquête. Il serait très difficile de poursuivre l'enquête si les renseignements étaient rendus publics ou débattus dans l'une ou l'autre des deux Chambres. Tel est le but de ces dispositions.

**Le sénateur Andreychuk :** Sénateur Day, si j'ai bien compris, vous dites que si un membre du Sénat ou de la Chambre des communes reçoit des renseignements, il peut réfléchir à ce qu'il doit en faire. Si j'entends dire quelque chose, je peux y donner suite ou non, je peux penser que c'est futile. Toutefois, si je pensais que ces renseignements valent la peine d'être communiqués au commissaire, vous supprimez l'interdiction d'en parler pendant que le commissaire enquête ou examine le dossier. Cela n'interdit pas aux parlementaires d'en parler avant ou après, mais par souci de justice, pendant que le commissaire examine les renseignements que vous lui avez présentés, vous ne devriez pas porter de jugement ou faire de commentaires dans un autre tribune. C'est vous qui lui avez demandé de procéder à une enquête.

**Senator Day:** I think you and I are a little bit off centre in this. What I am reading in proposed subsection (5) is that while the member is considering whether or not to bring the information to the attention of the commissioner, the member is not allowed, according to this statute, to talk about it to anybody.

That is contrary to parliamentary privilege.

**The Chairman:** Why include subsection 6, Senator Day?

**Senator Day:** Subsection (6) gives the commissioner the right, if the commissioner is of the opinion that a senator or a member of the House of Commons has failed to comply with subsection (5), which we are looking at, to report that member to the Speaker. We do not want the commissioner playing these games.

**Mr. Wild:** To clarify a comment that Senator Day made, I want to draw to the attention of the committee that subsection (5) deals with two things. First, it deals with the member considering whether to bring the information to the commissioner, but it also deals with the member bringing that information to the commissioner. That is the latter half of the section, that "the member shall not disclose that information... until the Commissioner has issued a report...."

**Senator Day:** That subsection goes more to what Senator Andreychuk was talking about, but it is still contrary to parliamentary privilege. In this instance, this statute purports to prevent a member of the House of Commons or the Senate from speaking, and that is contrary to parliamentary privilege.

**Senator Andreychuk:** Of course we have the right to govern ourselves if we pass this bill. It is a limitation we are putting on ourselves. We do it through our rules and through legislation. It seems to me that if we want a commissioner to be able to handle a matter, whether it is pre, during or post, you do not want them discussing it. It is an allegation up to that point, almost. It would be like police work. You do not want them using all kinds of avenues. If you are considering using the commissioner, I would not want you to prejudice what the commissioner is doing. It is a limitation we are putting on ourselves, not a limitation that is extraneous. It is in the interests of fairness and justice for the commissioner, and for the person who is accused, if I may use that term. Some restriction on the member to contemplate this and not prejudice a commissioner in their duties makes sense in confidentiality.

**Mr. Wild:** There is no requirement on a member to bring the matter to the commissioner. If the member decided it would be better to go public, they can simply go public and not refer the matter to the commissioner. They can make the decision not to go forward with it and go public with it instead. It does not necessarily preclude the member from making the information public provided that they have made their determination that they do not believe this information should be forwarded to the commissioner.

**The Chairman:** Senator Day, do you have anything further? Are you still prepared to proceed?

**Le sénateur Day :** Nous ne sommes pas tout à fait d'accord à ce sujet vous et moi. La façon dont j'interprète le paragraphe (5) c'est que, pendant que le parlementaire se demande s'il doit ou non communiquer ces renseignements au commissaire, selon cette loi, il n'a pas le droit d'en parler à qui que ce soit.

C'est contraire aux privilèges parlementaires.

**Le président :** Pourquoi inclure le paragraphe 6, sénateur Day?

**Le sénateur Day :** Si le commissaire estime qu'un sénateur ou un député ne s'est pas conformé au paragraphe (5), que nous examinons, le paragraphe (6) lui confère le droit de soumettre le cas au Président de la Chambre. Nous ne voulons pas que le commissaire joue à ce genre de jeu.

**M. Wild :** Pour clarifier ce qu'a dit le sénateur Day, je désire mentionner au comité que le paragraphe (5) traite de deux questions. Premièrement, il porte sur le fait que le député décide s'il doit communiquer ou non les renseignements au commissaire, mais il indique également ce qui se passe lorsque le député communique les renseignements au commissaire. C'est la dernière partie de ce paragraphe qui dit que « si le parlementaire communique les renseignements au commissaire, il ne peut les communiquer à quiconque avant d'avoir remis le rapport [...] »

**Le sénateur Day :** Ce paragraphe se rapporte davantage à ce que disait le sénateur Andreychuk, mais il va toujours à l'encontre des privilèges parlementaires. Dans ce cas, la loi prétend empêcher un député ou un sénateur de parler, ce qui est contraire aux privilèges parlementaires.

**Le sénateur Andreychuk :** Bien entendu, nous avons le droit de nous gouverner nous-mêmes si nous adoptons ce projet de loi. Nous nous imposons nous-mêmes des limites. Nous le faisons dans notre Règlement et dans la loi. Si nous voulons qu'un commissaire puisse s'occuper d'une affaire, que ce soit avant, pendant ou après, il me semble préférable de ne pas en discuter. Jusque-là, ce n'est encore qu'une allégation. C'est comme une enquête policière. Il ne faut pas aller faire des révélations un peu partout. Si vous songez à recourir au commissaire, vous ne devez pas nuire à son travail. Ce sont des restrictions que nous nous imposons nous-mêmes et qui ne viennent pas de l'extérieur. C'est par souci d'équité et de justice envers le commissaire et aussi envers la personne qui est accusée, si je peux utiliser ce terme. Il est logique d'imposer certaines restrictions aux parlementaires et de ne pas entraver le commissaire dans l'exercice de ses fonctions.

**M. Wild :** Le parlementaire n'est pas tenu de soumettre la question au commissaire. S'il décide qu'il vaut mieux que ce soit rendu public, il peut tout simplement dévoiler l'affaire publiquement sans en parler au commissaire. Les parlementaires peuvent décider de communiquer simplement les renseignements au public. Cela n'empêche pas nécessairement un parlementaire de rendre ces renseignements publics s'il estime qu'il n'y a pas lieu de les communiquer au commissaire.

**Le président :** Sénateur Day, avez-vous quelque chose à ajouter? Êtes-vous toujours prêt à poursuivre?



**Senator Day:** I am still prepared to resist the inclusion of these in Bill C-2 by proceeding with the amendment. In the wording "shall not disclose the information to anyone," "anyone" is pretty strong. As Senator Andreychuk says, this is a restriction on the freedom of parliamentarians to do what parliamentarians need to do. It is self-imposed and I suggest that this is not what members of the House of Commons or the Senate want to do.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that Senator Baker's motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Stratton:** On division.

**The Chairman:** Carried on division, strongly.

**Senator Stratton:** The "division" is strongly, not the "carried."

**The Chairman:** Resuming debate on clause 2 as amended. Is there anything further on page 25 after that major deletion?

**Senator Baker:** I have one that starts at line 22.

**The Chairman:** Can anything be left on that page after that major deletion?

**Senator Baker:** I move:

That Bill C-2 be amended on page 25 by replacing line 22 with the following:

"(7) Subject to subsection (8.1), the Commissioner shall provide the"

There is no subsection (8.1), but I am proposing a further amendment to include the new subsection (8.1). Since it directly relates, I will move that amendment now.

I move:

That Bill C-2 be amended on page 25 by adding after line 37 the following:

"(8.1) —"

**The Chairman:** There will be an intervening amendment before line 37.

**Senator Baker:** I am wondering how senators can consider the new line 22, which says "Subject to subsection (8.1), the Commissioner shall provide the", when there is no subsection (8.1). I therefore suggest we do the amendment to create subsection (8.1) and then go back.

**The Chairman:** You should bring it up for the purpose of debate now. We will consider the first part and once we have passed the proper line, we will come back to it.

**Le sénateur Day :** Je suis toujours prêt à m'opposer à ce que ces dispositions soient incluses dans le projet de loi C-2 en proposant mon amendement. Le libellé « ne peut les communiquer à quiconque » est assez fort. Comme l'a dit le sénateur Andreychuk, cela limite la liberté d'action des parlementaires. C'est une restriction que nous nous imposons nous-mêmes et ce n'est pas ce que les députés ou les sénateurs veulent faire, selon moi.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion du sénateur Baker?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Stratton :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion est adoptée avec dissidence et énergiquement.

**Le sénateur Stratton :** C'est la « dissidence » qui est énergique.

**Le président :** Reprise du débat sur l'article 2 modifié. Y a-t-il autre chose à la page 25, après cette suppression importante?

**Le sénateur Baker :** J'ai un amendement qui commence à la ligne 19.

**Le président :** Va-t-il rester quelque chose sur cette page après cette suppression importante?

**Le sénateur Baker :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 2, à la page 25, par substitution, à la ligne 19, de ce qui suit :

« (7) Sous réserve du paragraphe (8.1), le commissaire remet au premier minis- »;

Il n'y a pas de paragraphe (8.1), mais je propose un autre amendement pour inclure le nouveau paragraphe (8.1). Comme il se rapporte directement au précédent, je vais proposer cet amendement maintenant.

Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 2, à la page 25, par adjonction, après la ligne 28, de ce qui suit :

« (8.1) ... »

**Le président :** Il y aura un autre amendement avant la ligne 28.

**Le sénateur Baker :** Je me demande comment les sénateurs pourraient examiner la nouvelle ligne 19 où il est dit « sous réserve du paragraphe (8.1), le commissaire remet au premier ministre », alors qu'il n'y a pas de paragraphe (8.1). Par conséquent, je suggère d'apporter l'amendement nécessaire pour créer le paragraphe (8.1) et de retourner ensuite en arrière.

**Le président :** Vous devriez le proposer pour qu'on en débatten maintenant. Nous allons examiner la première partie et lorsque nous arriverons à la bonne ligne, nous retournerons en arrière.

**Senator Baker:** Without reading subsection (8.1), because that would not be the proper procedure, it will say that if a subject matter is found to be frivolous or vexatious, as Senator Andreychuk pointed out a few moments ago, this report will not be made available to the public.

**The Chairman:** Who will make that determination?

**Senator Baker:** It is if the commissioner determines. I can read out the entire paragraph, if the Chairman will permit:

“(8.1) If the Commissioner determines that the request was frivolous or vexatious or was made in bad faith or the examination of the matter was discontinued under subsection (3), the Commissioner shall provide the report only to the member who made the request and the public office holder or former public office holder who is the subject of the request, and shall not make the report available to the public.”

**Senator Andreychuk:** That was not my point. My point was that the member has the discretion, before the member turns it over to the commissioner. This deals with after the member turns it over to the commissioner.

**Senator Baker:** I thought you were concerned about frivolous and vexatious requests.

**Senator Andreychuk:** I was at the start, and I am by the method —

**Senator Baker:** That is why I am introducing this amendment.

We go back to line 22, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Wild, do you want to comment? We are replacing line 22 and lines 26 to 31; we are not dealing with the new subsection (8.1) at all.

**Mr. Wild:** You are not addressing the effect of subsection (8.1) at this moment?

**An Hon. Senator:** No, only line 22.

**Mr. Wild:** I have nothing to say about line 22.

**Senator Baker:** Exactly: We can move on.

**The Chairman:** We are having a debate on it now and you are allowed to comment on subsection (8.1) in debate.

**Mr. Wild:** The issue I would raise around subsection (8.1) is, if an accusation is public and the commissioner is investigating it, and it is proven to be frivolous, vexatious or in bad faith, or for whatever other reason, which is what subsection (3) brings in, and the commissioner decides not to go further, the person who has been falsely accused would never have made public the fact that the commissioner has decided there is no point in going forward with this investigation. It leaves a potential cloud over the “falsely accused.” That is the implication.

**Le sénateur Baker :** Sans lire le paragraphe (8.1), car ce ne serait pas la procédure à suivre, ce paragraphe dira que s’il juge la demande futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi, comme le sénateur Andreychuk l’a souligné il y a quelques instants, ce rapport ne sera pas rendu accessible au public.

**Le président :** Qui prendra cette décision?

**Le sénateur Baker :** Le commissaire. Je peux lire tout le paragraphe, si le président m’y autorise :

« (8.1) S’il juge la demande futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi, ou s’il a mis fin à l’étude en vertu du paragraphe (3), le commissaire remet le rapport uniquement à l’auteur de la demande et à l’intéressé, et ne le rend pas accessible au public. »

**Le sénateur Andreychuk :** Ce n’est pas ce que j’ai dit. J’ai dit que le parlementaire décide de ce qu’il fera, avant de communiquer les renseignements au commissaire. Ce paragraphe intervient une fois qu’il a communiqué les renseignements au commissaire.

**Le sénateur Baker :** Je pensais que vous vous inquiétiez des demandes futiles et entachées de mauvaise foi.

**Le sénateur Andreychuk :** Je l’étais au départ, et je le suis devant la façon...

**Le sénateur Baker :** Voilà pourquoi je propose cet amendement.

Nous revenons à la ligne 19, monsieur le président.

**Le président :** Monsieur Wild, pouvez-vous dire ce que vous en pensez? Nous remplaçons la ligne 19 ainsi que les lignes 21 à 25. Nous n’en sommes pas encore au nouveau paragraphe (8.1).

**M. Wild :** Vous ne parlez pas tout de suite des effets du paragraphe (8.1)?

**Une voix :** Non, seulement de la ligne 19.

**M. Wild :** Je n’ai rien à dire au sujet de la ligne 19.

**Le sénateur Baker :** Exactement. Nous pouvons avancer.

**Le président :** Nous avons un débat à ce sujet et vous pouvez faire des commentaires au sujet du paragraphe (8.1) au cours de ce débat.

**M. Wild :** La question que je soulèverais au sujet du paragraphe (8.1) est que si une accusation est rendue publique et que le commissaire enquête, si cette accusation se révèle futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi, comme le prévoit le paragraphe (3), et si le commissaire décide de ne pas donner suite, la personne qui a été faussement accusée ne pourra jamais faire savoir au public que le commissaire a jugé inutile de poursuivre son enquête. Cela peut laisser un nuage de suspicion au-dessus de la personne « faussement accusée ». Voilà la conséquence.



**Senator Andreychuk:** I made the point that a member has the right to make an assessment on information. If they think it is vexatious, they would never bring it to the commissioner. If they brought it to the commissioner and it was not disclosed troubles me in terms of the person who is being accused and not the accuser. As these things go into the public domain, I think they need a right of response at some point, or at least a right to know what was being done by a commissioner. It is no longer an opinion or a thought. There has been some sort of an investigation, some sort of dealing with the issue. To keep everything confidential then is not within the kinds of rules I would advocate. With respect, I think we will part company on this one.

**Senator Cowan:** As I understand the amendment, if you had one of these frivolous, vexatious, bad faith complaints or requests, then the person who has made the request and the person who is the subject of the request receive copies of the report dismissing it. The person against whom the vexatious or frivolous complaint has been made, whom Senator Andreychuk wants to protect, as do I, then has a report saying that this complaint has been looked at and the commissioner has exonerated that person.

**The Chairman:** Do you think the damage has been done by then to the innocent person?

**Senator Mitchell:** I agree with Senator Cowan. If damage was done by then, as you say, it would be done whether the commissioner released it or whether the subject released it. I believe the subject should be given that determination. There is nothing lost if the subject has that determination, rather than the commissioner.

**Senator Baker:** Mr. Chairman, if something is not made public, if it is not in the public domain and it should never be in the public domain, then this amendment corrects it. If we let things stand as they are, then every single political move made by some politician who only wants to destroy somebody's credibility is open to public disclosure because the present wording says it must be released.

If something has not been made public, at least there is a protection there that it may never be made public. If it is, then of course the person, as the senator pointed out a moment ago, has the option of releasing it himself or herself.

**The Chairman:** Pretty fair.

The last word is to you, Mr. Wild, if you have one.

**Mr. Wild:** I would add only that what the senator has described is not exactly what this subsection does. It does not say that the report would not be made available to the public if the issue itself was not already in the public domain. There is no requirement that specifies that the commissioner is not to make the report public only if the complaint itself is not public.

The complaint could well be public and, in fact, we could remove the sections that would have required a member not to disclose information coming from the public around this.

**Le sénateur Andreychuk :** J'ai fait valoir qu'un parlementaire a le droit d'évaluer les renseignements. S'il pense qu'ils sont vexatoires, il ne les soumettra jamais au commissaire. S'il les communique au commissaire et si ce n'est pas divulgué, ce qui m'ennuie, ce sont les conséquences pour l'accusé et non pas pour l'accusateur. Lorsque ces faits deviennent publics, je crois qu'il faut que l'intéressé ait un droit de réponse ou du moins le droit de savoir ce que le commissaire a fait. Ce n'est plus une simple opinion. Il y a eu une sorte d'enquête. Je ne crois pas qu'il soit souhaitable alors de garder tout cela confidentiel. Si vous le permettez, je pense que nous ne sommes pas d'accord à ce sujet.

**Le sénateur Cowan :** Si je comprends bien l'amendement, lorsqu'il s'agit d'une plainte ou d'une demande frivole, vexatoire ou entachée de mauvaise foi, l'auteur de la demande et la personne qui en fait l'objet reçoivent une copie du rapport qui rejette l'accusation. La personne contre qui une plainte vexatoire ou futile a été portée et que le sénateur Andreychuk veut protéger, tout comme moi, est alors en possession d'un rapport disant que la plainte a été examinée et que le commissaire l'a rejetée.

**Le président :** Pensez-vous que la personne innocente a quand même subi des torts?

**Le sénateur Mitchell :** Je suis d'accord avec le sénateur Cowan. Si elle a déjà subi un préjudice, le tort a été causé peu importe que ce soit par le commissaire ou par l'intéressé. Je crois que l'intéressé doit pouvoir décider de ce qu'il fera du rapport. On ne perdra rien en laissant cette décision à l'intéressé, plutôt qu'au commissaire.

**Le sénateur Baker :** Monsieur le président, si les renseignements ne sont pas rendus publics, si ce n'est pas du domaine public et ne doit jamais l'être, cet amendement remédie à la situation. Si nous laissons les choses telles qu'elles sont, n'importe quel geste politique de la part d'un politicien qui cherche seulement à détruire la crédibilité de quelqu'un pourrait être divulgué publiquement, car le libellé actuel dit que ce doit être rendu public.

Si des renseignements n'ont pas été rendus publics, il y a au moins ici une protection grâce à laquelle ce ne sera peut-être jamais rendu public. Bien entendu, comme le sénateur l'a souligné, l'intéressé a le choix d'en parler lui-même.

**Le président :** C'est assez équitable.

Vous avez le dernier mot, monsieur Wild, si vous le désirez.

**M. Wild :** J'ajouterais seulement que ce que le sénateur a décrit n'est pas exactement ce que fait ce paragraphe. Il ne dit pas que le rapport ne sera pas rendu public si la question n'est pas déjà dans le domaine public. Il n'est pas précisé que le commissaire ne doit pas rendre le rapport public uniquement si la plainte n'est pas publique.

La plainte pourrait être publique et, en fait, nous pourrions supprimer les dispositions exigeant qu'un parlementaire ne divulgue pas de renseignements émanant du public.

The only other thing I would add is we always talk about ministers when we think about public office-holders. It is a reminder that the class of public office-holders includes deputy ministers, associate deputy ministers, a host of public servants and other appointees to boards who are not ministers and not in the public eye to the same extent. While it is true that these complaints tend to flow primarily around political actors, if the report exonerates someone completely from the request, the government's position was that there was no reason why that should not be made public, and it would actually assist in potentially repairing any damage done to reputation.

**The Chairman:** We have had substantial debate on this.

I want honourable senators to know that what we are now voting on will not be the new subsection 44(8.1). We will only be doing the first part, and I will come back to that after Senator Andreychuk makes her next intervening motion. We are doing only the first part now and we will come back to subsection 44(8.1) later.

Honourable senators, is it your pleasure that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** The motion is carried, on division.

**Senator Andreychuk:** I wish now to deal with line 32.

I move:

That Bill C-2 in clause 2 be amended by replacing in the English version line 32 on page 25 with the following:

“that the report is provided under subsection (7),”

**The Chairman:** Can you explain what that amendment means?

**Senator Andreychuk:** This amendment is required due to subsection renumbering following the amendments in the House of Commons. This amendment is not applicable to the French version as there are no subsection references in that version. For consistency, the English version requires subsection (7).

**The Chairman:** Will the deletions of subsection (5) and (6) also affect your renumbering?

**Senator Andreychuk:** No, because we did not touch this one, as I understand it.

**The Chairman:** I guess the renumbering will take place by computer.

**Senator Day:** We agree that amendment should be made.

La seule autre chose que j'ajouterais est que nous parlons toujours des ministres lorsque nous pensons aux titulaires de charge publique. Je vous rappelle que les titulaires de charge publique comprennent les sous-ministres, les sous-ministres adjoints, un grand nombre de fonctionnaires et autres membres de commissions qui ne sont pas ministres et qui ne se sont pas autant exposés aux regards du public. Il est vrai que ces plaintes ont tendance à viser surtout les acteurs politiques, mais si le rapport exonère quelqu'un complètement, le gouvernement estime qu'il n'y a aucune raison pour ne pas en parler publiquement, car cela pourrait contribuer à réparer les torts causés à la réputation de l'intéressé.

**Le président :** Nous avons eu un long débat sur cette question.

Je tiens à faire savoir aux honorables sénateurs que nous n'allons pas voter maintenant sur le nouveau paragraphe 44(8.1). Nous allons seulement voter sur la première partie et j'y reviendrai lorsque le sénateur Andreychuk aura présenté sa motion suivante. Nous allons seulement voter sur la première partie maintenant et nous reviendrons plus tard au paragraphe 44(8.1).

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion est adoptée, avec dissidence.

**Le sénateur Andreychuk :** Je voudrais maintenant passer à la ligne 32.

Je propose :

Que le projet de loi C-2, à l'article 2, soit modifié par substitution, dans la version anglaise, à la ligne 32, page 25, de ce qui suit :

« that the report is provided under subsection (7), »

**Le président :** Pouvez-vous expliquer ce que signifie cet amendement?

**Le sénateur Andreychuk :** Cet amendement est requis en raison de la renumérotation des paragraphes résultant des amendements apportés à la Chambre des communes. Cet amendement ne s'applique pas à la version française étant donné que le numéro de paragraphe n'y est pas mentionné. Pour une question de cohérence, il faut mentionner le paragraphe (7) dans la version anglaise.

**Le président :** La suppression des paragraphes (5) et (6) va-t-elle également toucher votre nouvelle numérotation?

**Le sénateur Andreychuk :** Non, car je crois que nous ne l'avons pas abordé.

**Le président :** Je suppose que ce sera renuméroté par ordinateur.

**Le sénateur Day :** Nous reconnaissons qu'il faut apporter cet amendement.



**The Chairman:** Honourable senators, is it your pleasure that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** We now will hear from Senator Baker.

**Senator Baker:** I wish now to deal with subsection 44(8) and the words following "the Commissioner shall... make the report available to the public." I move:

That Bill C-2 be amended by adding after line 37 the following:

"(8.1) If the Commissioner determines that the request was frivolous or vexatious or was made in bad faith or the examination of the matter was discontinued under subsection (3), the Commissioner shall provide the report only to the member who made the request and the public office holder or former public office holder who is the subject of the request, and shall not make the report available to the public."

**The Chairman:** Honourable senators, you will recall that we have had an extensive debate on this brand new subsection (8.1). Is it your pleasure that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** The amendment is agreed to, on division.

Resuming debate on clause 2 as amended. Is there anything further on page 25?

If not, honourable senators, then we move to page 26. Is there anything on page 26?

**Senator Baker:** I move:

That Bill C-2 in clause 2 be amended

(b) on page 26,

(i) by replacing lines 15 and 16 with the following:

"46. Before providing advice under paragraph 43(1)(a) or a report under section 43,"

(ii) by replacing line 22 with the following:

"out in a report under section 43, 44 or 45 that a",  
and

(iii) by replacing line 28 with the following:

"48(1) For the purposes of paragraph 43(1)(a)", and

Senator Day was to inform us as to the logic.

**The Chairman:** Before I go to Senator Day, do any other senators have a proposed amendment before line 28? Failing that, Senator Day, could we have an explication?

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Nous allons maintenant entendre le sénateur Baker.

**Le sénateur Baker :** Je voudrais maintenant passer au paragraphe 44(8) et aux mots qui suivent « le commissaire... le rend accessible au public. » Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié par adjonction, après la ligne 28, de ce qui suit :

« (8.1) S'il juge la demande futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi, ou s'il a mis fin à l'étude en vertu du paragraphe (3), le commissaire remet le rapport uniquement à l'auteur de la demande et à l'intéressé, et ne le rend pas accessible au public. »

**Le président :** Honorables sénateurs, comme vous vous en souviendrez, nous avons eu un long débat sur ce nouveau paragraphe (8.1). Vous plaît-il d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'amendement est adopté, avec dissidence.

Reprise du débat sur l'article 2 modifié. Y a-t-il autre chose concernant la page 25?

Dans la négative, honorables sénateurs, nous passons à la page 26. Y a-t-il quelque chose concernant la page 26?

**Le sénateur Baker :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2

b) à la page 26,

(i) par substitution, à la ligne 11 de ce qui suit :

« 46. l'alinéa 43(1)a) ou son rapport au titre des articles 43, »,

(ii) par substitution, à la ligne 15, de ce qui suit :

« commissaire, dans le rapport prévu aux articles 43, »,

(iii) par substitution, à la ligne 21, de ce qui suit :

« 48(1) Pour l'application de l'alinéa 43(1)a) et »;

Le sénateur Day va nous informer des raisons logiques de cet amendement.

**Le président :** Avant de donner la parole au sénateur Day, d'autres sénateurs ont-ils un amendement à proposer avant la ligne 21? Comme il n'y en a pas, sénateur Day, pourrions-nous avoir une explication?

**Senator Day:** This is a consequential amendment to changes that we have made. We are adding proposed section 43 to these documents, and proposed section 43 is an amendment we made a short while ago.

**The Chairman:** Is that (8.1)?

**Senator Day:** This is the advice to the Prime Minister. We are just bringing proposed section 43 in to list the different areas where reports will be forthcoming from the commissioner.

**Mr. Wild:** I have nothing to add, Mr. Chairman. These are completely consequential to the prior amendments that have already been adopted.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Senator Stratton:** No.

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried, on division.

Honourable senators, we are now resuming debate on clause 2, as amended.

Are there any further amendments to page 27?

**Senator Baker:** Yes, I move:

That Bill C-2, be amended in clause 2,

(c) on page 27, by replacing line 17 with the following:

“43, 44 or 45; or”.

In other words, it would be adding proposed section 43 before proposed section 44.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Motion in amendment carried, on division.

Is there anything further on page 27? Is there anything on page 28?

**Senator Baker:** On page 28, yes; line 16 on page 28.

**The Chairman:** You are referring to the Parliament of Canada Act. To which amendments are you referring? Is it called SEO amendments?

**Senator Baker:** No, we are at page 28.

**The Chairman:** It is still conflict of interest.

**Senator Baker:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 2,

(b) on page 28, by adding after line 26 the following:

**Le sénateur Day :** C'est un amendement qui découle des changements que nous avons apportés. Nous ajoutons l'article 43 qui faisait l'objet de l'amendement que nous avons proposé tout à l'heure.

**Le président :** Est-ce le paragraphe (8.1)?

**Le sénateur Day :** Cela concerne l'avis donné au premier ministre. Nous ajoutons l'article 43 pour indiquer les différents rapports que le commissaire remettra.

**M. Wild :** Je n'ai rien à ajouter, monsieur le président. Ce sont des amendements corrélatifs aux amendements déjà adoptés.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Le sénateur Stratton :** Non.

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée, avec dissidence.

Honorables sénateurs, nous reprenons maintenant le débat sur l'article 2 modifié.

Y a-t-il d'autres amendements à la page 27?

**Le sénateur Baker :** Oui, je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2

c) à la page 27, par substitution, à la ligne 16, de ce qui suit :

« prévu aux articles 43, 44 ou 45; ».

Autrement dit, cela ajoute l'article 43 avant l'article 44.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion est adoptée avec dissidence.

Y a-t-il autre chose concernant la page 27? Y a-t-il quelque chose pour la page 28?

**Le sénateur Baker :** Page 28, oui. Les lignes 13 et 14 à la page 28.

**Le président :** Vous parlez de la Loi sur le Parlement du Canada. De quels amendements parlez-vous? S'agit-il des amendements concernant le conseiller sénatorial en éthique?

**Le sénateur Baker :** Non, nous en sommes à la page 28.

**Le président :** C'est toujours dans les conflits d'intérêts.

**Le sénateur Baker :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 2,

b) à la page 28, par adjonction, après la ligne 24, de ce qui suit :



“(c.1) decisions on exemption applications under section 38 and the accompanying reasons;”.

**The Chairman:** Senator Day, before you go on, the clerk has just called something to my attention. Right now, we are dealing with page 28, line 26, with a proposed amendment from Senator Baker. The clerk called to my attention that he looked through some of your other papers — that Bill C-2 be amended on clause 2, on page 28 on line 16 — so there is an earlier amendment to this one. We really should be doing line 16 first.

**Senator Day:** Thank you for bringing that to our attention. If only I could find it.

**The Chairman:** That is something called “SEO Amendments.”

**Senator Day:** That is the Senate ethics officer. I thought we were going to deal with those a little bit differently. Both sides and our legal advisors have had a chance to review these and they are in agreement, not necessarily with the principle, but with the wording.

**The Chairman:** The normal clause by clause is to go clause by clause, page by page. In the absence of a special leave from this committee to jump around and do it in a different way, then we would have to have that leave. The agreement was that when there was a line before the line for which a senator wanted to propose an amendment, we should do that line first for purposes of consistency and orderliness.

Here is a classic situation where he is proposing an amendment to line 26 when, in another one of the piles of amendments, there is an amendment to line 16. What is the wish of the committee? How does the committee wish to proceed? Perhaps Mr. Michel Patrice could give us a proposal.

**Michel Patrice, Parliamentary Counsel, Legal Services, Senate of Canada:** The motion before you deals with page 28 line 26. That was a consequential amendment to a previous amendment that you adopted, on division. You should dispose of that and do a clause-by-clause analysis. The members should propose an amendment, the topic and the consequential, as a topical thing. Then you can go back to clause 2 of the Senate Ethics Officer, SEO, package. Clause 2 can always be amended because it has not been disposed of yet. Once the motion in amendment that is before you is disposed of or questioned again, it will be this: Shall clause 2, as amended, carry?

**The Chairman:** I am not there yet because we have not come to page 33, which is the first clause 2.

**Mr. Patrice:** Clause 2 is still not disposed of but there is still an amendment from one side on clause 2.

**The Chairman:** Are you saying that we should not complete all of clause 2 before we jump to something different?

« c.1) les décisions motivées concernant toute demande d'exemption présentée en vertu de l'article 38; ».

**Le président :** Sénateur Day, avant de vous laisser continuer, le greffier vient de me signaler quelque chose. Nous en sommes actuellement à la page 28, ligne 24, pour laquelle il y a un amendement du sénateur Baker. Le greffier m'a signalé qu'il avait examiné certains de vos autres documents qui proposent que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 2, page 28, aux lignes 13 et 14. Il y a donc un amendement qui précède celui-ci. Nous devrions commencer par les lignes 13 et 14.

**Le sénateur Day :** Merci de me l'avoir signalé. Si seulement je pouvais le trouver.

**Le président :** C'est un document intitulé « Modifications concernant le conseiller sénatorial en éthique ».

**Le sénateur Day :** C'est le conseiller sénatorial en éthique. Je pensais que nous allions examiner ces amendements de façon un peu différente. Les deux partis et nos conseillers juridiques ont examiné ces amendements et ils sont d'accord, pas nécessairement sur le principe, mais sur le libellé.

**Le président :** Normalement, on doit procéder article par article et page par page. Pour pouvoir procéder différemment, il faudrait que le comité donne son accord. Nous nous sommes entendus pour que si un sénateur désire proposer un amendement qui précède la ligne où nous en sommes arrivés, nous commençons par cet amendement par souci d'ordre et de logique.

Nous sommes dans la situation classique où il propose un amendement à la ligne 24 alors que dans une des autres piles d'amendements, il y a un amendement concernant les lignes 13 et 14. Que désire faire le comité? Comment veut-il procéder? M. Michel Patrice pourrait peut-être nous faire une suggestion.

**Michel Patrice, conseiller parlementaire, Services juridiques, Sénat du Canada :** La motion que vous avez sous les yeux porte sur la ligne 24, page 28. C'est un amendement corrélatif à un amendement que vous avez déjà adopté avec dissidence. Vous devriez voter sur cet amendement et faire une analyse article par article. Les membres du comité devraient proposer l'amendement principal et l'amendement corrélatif en même temps. Vous pouvez ensuite retourner aux modifications concernant le conseiller sénatorial en éthique qui s'appliquent à l'article 2. L'article 2 peut toujours être modifié, car il n'a pas encore fait l'objet d'un vote. Une fois que vous aurez voté sur l'amendement que vous avez sous les yeux, la question à poser sera la suivante : l'article 2 modifié est-il adopté?

**Le président :** Je n'en suis pas encore là, car nous ne sommes pas encore arrivés à la page 33 où commence l'article 3.

**M. Patrice :** Il n'y a pas encore eu de vote sur l'article 2, mais il reste un amendement sur l'article 2.

**Le président :** Voulez-vous dire que nous ne devons pas en finir avec l'article 2 avant de passer à quelque chose de différent?

**Mr. Patrice:** Rather then go page by page, you should go amendment by amendment. Each side wants to move a series of amendments to clause 2. Rather than proceed page by page, proceed amendment by amendment on clause 2. In that way, you will dispose of them as they arise.

**Senator Baker:** As you pointed out, Mr. Chairman, there are only a couple of matters left to be dealt with under clause 2. Then, there is a sequence of amendments that are approximately the same that apply to the rest of the bill.

You are feeling that perhaps we should complete it in order as you have been doing until we finish with clause 2 and then deal with the other clauses.

**The Chairman:** That would be my preference, honourable senators, but I am totally in your hands.

**Senator Nolin:** Just to complicate clause 2, I have just received other amendments from my colleagues. Let us take page 4, which we have already dealt with, where there is another amendment.

**Senator Ringuette:** The first one in that package has been done.

**Senator Nolin:** Is it the same for page 25?

**The Chairman:** We are on page 28.

**Mr. Patrice:** My suggestion is that you continue to deal with clause 2, bring your amendments to clause 2 as they come in and dispose of them.

**The Chairman:** Regretfully, that is what we thought we were doing, but we now find out there were amendments to clause 2 before we reached page 28 that were not brought forward.

**Senator Baker:** You have been doing this right, chair.

**The Chairman:** Let us proceed.

**Senator Baker:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 2, on page 28, by replacing line 16 with the following:

“section 86 of the *Parliament of Canada Act*”.

**The Chairman:** I realize that I am not supposed to ask questions, but I want to know what that amends.

**Senator Day:** That is one of the consequential amendments to the creation of a senate ethics officer. There are probably 35 or 40 consequential amendments.

**The Chairman:** Honourable senators, is it your pleasure to adopt the motion in amendment?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

**Senator Baker:** I move:

**M. Patrice :** Au lieu de procéder page par page, vous devriez procéder amendement par amendement. Chaque parti veut proposer une série d'amendements à l'article 2. Au lieu de procéder page par page, procédez amendement par amendement concernant l'article 2. Ainsi, vous voterez sur ces amendements au fur et à mesure qu'ils se présenteront.

**Le sénateur Baker :** Comme vous l'avez souligné, monsieur le président, il reste seulement une ou deux questions à régler au sujet de l'article 2. Ensuite, il y a une série d'amendements à peu près similaires qui s'appliquent au reste du projet de loi.

Vous pensez que nous devrions peut-être continuer comme nous l'avons fait jusqu'à ce que nous en ayons terminé avec l'article 2 et nous occuper ensuite des autres articles.

**Le président :** C'est ce que je préférerais, honorables sénateurs, mais je m'en remets entièrement à vous.

**Le sénateur Nolin :** Pour compliquer l'article 2, je viens de recevoir d'autres amendements de mes collègues. Prenons la page 4, que nous avons déjà examinée, où il y a un autre amendement.

**Le sénateur Ringuette :** Le premier de cette série a été étudié.

**Le sénateur Nolin :** Est-ce le même pour la page 25?

**Le président :** Nous en sommes à la page 28.

**M. Patrice :** Je suggère que vous continuiez avec l'article 2, que vous proposiez vos amendements à l'article 2 au fur et à mesure et que vous les mettiez aux voix.

**Le président :** Malheureusement, c'est ce que je pensais que nous faisons, mais nous apprenons maintenant que d'autres amendements à l'article 2 qui précédaient la page 28 n'ont pas été proposés.

**Le sénateur Baker :** Vous avez bien fait cela, président.

**Le président :** Continuons.

**Le sénateur Baker :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, à la page 28, par substitution, aux lignes 13 et 14, de ce qui suit :

« missaire peut disposer en vertu de l'article 86 de la *Loi sur le Parlement du Canada*. ».

**Le président :** Je sais que je ne suis pas censé poser de questions, mais je voudrais savoir ce que cela modifie.

**Le sénateur Day :** C'est un des amendements corrélatifs résultant de la création d'un conseiller sénatorial en éthique. Il y a probablement 35 ou 40 amendements corrélatifs.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion est adoptée, avec dissidence.

**Le sénateur Baker :** Je propose :



That Bill C-2 be amended by adding after line 26 the following:

(c)(i) decisions on exemption applications under section 38 and the accompanying reasons;

The law clerk has expressed the opinion that it is consequential to the previous amendment.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Honourable senators, is there anything on page 29? Line 35, Senator Andreychuk?

**Senator Andreychuk:** I do not have it.

**The Chairman:** The government does not have the government amendment but the opposition has it.

**Senator Andreychuk:** I move:

That Bill C-2, in clause 2, be amended by replacing line 35 on page 28 with the following:

“recusal under subsection 25(1) or section 30.”

**Mr. Wild:** The purpose of the amendment is to reflect that the orders of the commissioner could require a public office-holder who is not a reporting public office-holder to have to register the recusal. The way the proposed section is currently worded, it only referred to proposed subsection 25(1), applying only to reporting public office-holders. It is a technical amendment to ensure that all potential public office-holders, whether under a specific requirement of the proposed act or an order by the commissioner, would have to do their recusal in such a way that it does not reveal cabinet confidences.

**Senator Day:** I would ask for a moment to read proposed section 30 to understand the link.

**The Chairman:** Does any other honourable senator wish to comment on Senator Andreychuk's proposed amendment?

**Senator Day:** Thank you. I think this side can support the amendment.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion in amendment?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** The motion in amendment is carried, on division.

Is there anything else on page 29, on page 30, on page 31?

**Senator Baker:** This amendment was originally proposed by Senator Joyal, but I will propose it in his stead since he had to leave.

Que le projet de loi C-2 soit modifié par adjonction, après la ligne 24, de ce qui suit :

« c.i) les décisions motivées concernant toute demande d'exemption présentée en vertu de l'article 38; »

Le légiste a dit que cet amendement découle de l'amendement précédent.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion est adoptée, avec dissidence.

Honorables sénateurs, y a-t-il quelque chose à la page 29? À la ligne 35, sénateur Andreychuk?

**Le sénateur Andreychuk :** Je ne l'ai pas.

**Le président :** Le gouvernement n'a pas l'amendement du gouvernement, mais l'opposition l'a.

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose :

Que le projet de loi C-2, à l'article 2, soit modifié par substitution, à la ligne 33, page 28, de ce qui suit :

« conformément au paragraphe 25(1) ou à l'article 30, celle-ci : »

**M. Wild :** Cet amendement tient compte du fait que les ordonnances du commissaire pourraient obliger un titulaire de charge publique qui n'est pas un titulaire de charge publique principal d'enregistrer la récusation. Le libellé actuel de l'article fait seulement mention du paragraphe 25(1) qui s'applique seulement à un titulaire de charge publique principal. C'est un amendement technique pour faire en sorte que tous les titulaires de charge publique qui doivent se récuser à cause des exigences de la loi ou sur l'ordre du commissaire, le fasse de façon à ne pas révéler des secrets du Cabinet.

**Le sénateur Day :** Je voudrais un moment pour lire l'article 30 afin de comprendre le lien.

**Le président :** Quelqu'un souhaite-t-il dire quelque chose au sujet de l'amendement du sénateur Andreychuk?

**Le sénateur Day :** Merci. Je pense que nous pouvons l'appuyer.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion est adoptée, avec dissidence.

Y a-t-il autre chose à la page 29, à la page 30, à la page 31?

**Le sénateur Baker :** Cet amendement a été proposé au départ par le sénateur Joyal, mais je vais le proposer à sa place puisqu'il a dû partir.

The amendment, Mr. Chairman, would change five years to two years and add five years to the end of the clause. I move:

That Bill C-2 be amended in clause 2,

(a) on page 31,

(i) by replacing line 38 with the following:

“later than two years after the day on which the”,  
and

(ii) by replacing line 40 with the following:

“matter of the proceedings and, in any case, not later than five years after the day on which the subject-matter of the proceedings arose.”

If the chair wishes, I can provide a brief explanation for why we propose that amendment.

**The Chairman:** Senator Andreychuk, I understand you have an amendment to that?

**Senator Andreychuk:** If this one passes, we will deal with that.

**The Chairman:** Do you want to propose it as a sub-amendment so we can deal with them both?

**Senator Andreychuk:** Can it be a sub-amendment? I thought it was substance.

**The Chairman:** It is a proper subject matter for a sub-amendment. If you want to move it, then we can deal with them both at once.

**Senator Andreychuk:** I can move it as a sub-amendment if the chair suggests that.

**The Chairman:** Do not bother if you do not want to. We can proceed with the main motion.

**Senator Andreychuk:** As I say, I have a question about that, but I do not want to lose the amendment. I will propose it as a sub-amendment.

I move:

That clause 2 be amended by replacing line 40 on page 31 with the following:

“matter of the proceedings and, in any case, not later than 10 years after the day on which the subject-matter of the proceedings arose.”

Substantively, that means I am putting forward a provision of 10 years where the chief amendment was five years.

**Senator Day:** Senator Baker is probably the best one to explain this particular issue. It is repeated many times throughout. We had the same amendment in several different areas of the act.

Monsieur le président, cet amendement remplace cinq ans par deux ans et ajoute cinq ans à la fin. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2,

a) à la page 31 :

(i) par substitution, à la ligne 36, de ce qui suit :

« prescrivent par deux ans à compter de la date »,

(ii) par substitution, à la ligne 38, de ce qui suit :

« élément constitutif de la violation et, en tout état de cause, par cinq ans à compter de la date où les éléments constitutifs de la violation ont pris naissance. »

Si le président le désire, je peux expliquer brièvement pourquoi nous proposons cet amendement.

**Le président :** Sénateur Andreychuk, je crois que vous avez un amendement?

**Le sénateur Andreychuk :** Nous verrons si celui-ci est adopté.

**Le président :** Voulez-vous le proposer en tant que sous-amendement afin que nous examinions les deux en même temps?

**Le sénateur Andreychuk :** Est-ce que cela peut être un sous-amendement? Je pensais que c'était une question de fond.

**Le président :** C'est un sujet qui convient pour un sous-amendement. Si vous voulez le proposer, nous pourrions les examiner tous les deux en même temps.

**Le sénateur Andreychuk :** Je peux le proposer comme sous-amendement si le président le suggère.

**Le président :** Ne le faites pas si vous ne le voulez pas. Nous pouvons voter sur la motion principale.

**Le sénateur Andreychuk :** Comme je l'ai dit, j'ai des doutes à ce sujet, mais je ne veux pas perdre cet amendement. Je vais le proposer comme sous-amendement.

Je propose :

Que le projet de loi C-2, à l'article 2, soit modifié par substitution, à la ligne 38, page 31, de ce qui suit :

« éléments constitutifs de la violation et, en tout état de cause, plus de 10 ans après la date de la prétendue perpétration. »

Autrement dit, cela veut dire que je propose 10 ans alors que l'amendement principal proposait cinq ans.

**Le sénateur Day :** Le sénateur Baker est sans doute le mieux placé pour expliquer cette question. Cela revient à de nombreuses reprises. Nous avons le même amendement dans plusieurs parties différentes de la loi.



**Senator Baker:** Let us deal with the sub-amendment, as the chair has proposed. The sub-amendment says that there would be a 10-year period after which the subject matter arose that a charge must be laid.

There are four different places in this bill under consideration in which the same subject matter will be debated. It is the same argument, so we might as well make it now on the 10 years.

Each one of them deals, as Mr. Wild so correctly pointed out, with minor offences, as you know as a professor of law, to be a summary conviction offence, not of a serious nature. As we all know, for indictable offences, serious matters, there is no time limit for bringing charges.

These are minor matters. We believe that amendment suggests that there would be a 10-year period in which to bring charges on a minor matter that is identified under the Criminal Code under summary conviction similar to a criminal matter that has six months under the Criminal Code. The reason for that is given in many judgments. It is because memories fade, people pass on, circumstances change, and one cannot remember minor matters that arose longer than six months ago.

The government is saying, go to 10 years. Our major objection there is the unfairness of it. Senator Joyal suggested earlier today in casual conversation that he believes this provision would probably contravene the Charter, but certainly it would be an abuse of process for somebody to bring a charge of a minor nature 10 years after the fact. We disagree with adding that amendment to the present clause.

**The Chairman:** Before I go to the question, Mr. Wild, do you want to make a comment on the five to 10 years? Then we will go to the sub-amendment.

**Mr. Wild:** We are doing the sub-amendment on the 10 years. I think we should be clear that within the conflict of interest act, which is where this particular amendment pertains, there are no criminal charges. We are talking about, at most, an administrative monetary penalty scheme. Otherwise, we are talking about the relationship between the prime minister and public office-holders and the commissioner in terms of making recommendations and reports as a result of investigations that the prime Minister may have to do something vis-à-vis the prime minister's relationship with the public office-holder. It could be discipline or what have you. There is not a criminal bent to the conflict of interest act scheme. There are no criminal charges.

The other point about the 10 years is that it leaves open the window to give the maximum amount of time that we think would ever be necessary for a commissioner to discover a matter and conclude an investigation. It is a statute of limitation question, and it allows a 10-year period.

**Senator Baker:** This provision sets a precedent in Canadian law. There is no such provision that I know of in any other act that allows this kind of levy to a summary conviction offence.

**Le sénateur Baker :** Examinons le sous-amendement, comme le président l'a proposé. Le sous-amendement dit que des accusations ne peuvent plus être portées 10 ans après la violation.

Il y a quatre endroits différents dans ce projet de loi où la même question sera débattue. Comme les arguments sont les mêmes, nous pourrions aussi bien régler maintenant la question des 10 ans.

Comme M. Wild l'a si bien dit, et comme vous le savez en tant que professeur de droit, cela s'applique aux infractions mineures punissables sur déclaration sommaire de culpabilité et non pas aux crimes graves. Comme nous le savons tous, pour les actes criminels, il n'y a pas de délai de prescription.

Ce sont là des infractions mineures. Cet amendement laisse entendre qu'on aura jusqu'à 10 ans pour porter des accusations pour une infraction mineure punissable, en vertu du Code criminel, sur déclaration sommaire de culpabilité, comme pour les affaires criminelles pour lesquelles le Code criminel prévoit six mois. De nombreux jugements en donnent la raison. C'est parce que les souvenirs s'estompent, les gens partent, les circonstances changent et il n'est plus possible de se souvenir d'événements peu importants qui se sont produits il y a plus de six mois.

Le gouvernement veut aller jusqu'à 10 ans. Notre principale objection est que c'est injuste. Le sénateur Joyal a laissé entendre tout à l'heure, au cours de la conversation, qu'à son avis cette disposition serait probablement contraire à la Charte, et qu'il serait en tout cas abusif de porter des accusations pour une infraction mineure 10 ans après les faits. Nous ne sommes pas d'accord pour ajouter cet amendement à l'article tel qu'il est libellé.

**Le président :** Avant de passer au vote, monsieur Wild, avez-vous une observation à faire au sujet du changement de cinq ans à 10 ans? Nous passerons ensuite au sous-amendement.

**M. Wild :** Nous en sommes au sous-amendement qui prévoit 10 ans. Il faut bien comprendre que la Loi sur les conflits d'intérêts à laquelle se rapporte cet amendement ne prévoit pas d'accusations criminelles. Il s'agit ici d'une simple sanction administrative pécuniaire. À part cela, il est question des relations entre le premier ministre et les titulaires de charge publique ainsi que le commissaire pour ce qui est des recommandations et des rapports concernant le premier ministre et le titulaire de charge publique. Il peut s'agir de sanctions disciplinaires, par exemple. La Loi sur les conflits d'intérêts n'est pas de nature criminelle. Il n'y a pas d'accusations criminelles.

J'ajouterais, à propos des 10 ans, que cela accorde le maximum de temps dont un commissaire pourrait avoir besoin pour découvrir une infraction et mener une enquête. C'est une question de prescription et elle survient au bout de 10 ans.

**Le sénateur Baker :** Cette disposition établit un précédent dans la législation canadienne. Je ne connais aucune autre loi qui aborde les infractions sommaires avec autant de légèreté.

**The Chairman:** Mr. Wild, do you know of any such act?

**Mr. Wild:** This is not a summary conviction offence. There is no offence.

**Senator Baker:** It is a minor offence.

**Mr. Wild:** Under the conflict of interest act, there is no criminal offence. There is no summary conviction.

**Senator Baker:** There is a fine.

**Mr. Wild:** There is an administrative monetary penalty, which is distinct from a fine. It is a regulatory infraction. Administrative monetary penalties are not in the same vein as a fine. They do not result in a criminal record or conviction.

I cannot say whether it is unprecedented or not. I can say that the conflict of interest act does not criminalize the behaviour. The scheme around the treatment of violations is not a criminal scheme. There is nothing in the view of the Department of Justice in terms of a Charter or constitutional issue with having a 10-year statute of limitation period.

**Senator Baker:** On a point of order, I thought we were talking about this as it relates to the four cases that will come up so we do not need to repeat this argument all over. Mr. Wild will admit to you now that it is specifically identified as a summary conviction offence where the same time periods are under debate under other pieces of legislation in this bill, and it is distinct from an indictable offence that has in one case a \$200,000 fine and five years in jail. I was talking about the four of them together so we would not need to go through the same argument in each case.

**Mr. Wild:** The point I am trying to make is that you need to be specific to the legislation you are dealing with because different circumstances and facts are at play under each of the legislative schemes. The conflict of interest act does not deal with criminal matters. In the Canada Elections Act, for example, where there is a movement from seven to 10 years as proposed, there is a valid reason behind the seven to 10 years. Yes, that does bring up summary convictions, but you need to be case-specific. The rationale behind the Canada Elections Act, and I do not want to go too far off topic, is a different principle. That is the only point I make. There are different debates because there are different fact scenarios under the Canada Elections Act than there would be under the conflict of interest act.

**Senator Andreychuk:** Senator Baker has made an eloquent case for dealing with the four areas differently. It is not correct to compare it with summary conviction. This stands alone. It is a penalty scheme. You can go into your Income Tax Act or any other penalty-type restrictions.

My concern is we are talking about public office-holders, and there is some merit in ensuring a proper investigation and time frame. We can monitor whether 10 years in the long run is correct,

**Le président :** Monsieur Wild, connaissez-vous d'autres lois de ce genre?

**M. Wild :** Ce n'est pas une infraction punissable sur déclaration sommaire. Il n'y en a pas.

**Le sénateur Baker :** C'est une infraction mineure.

**M. Wild :** Selon la Loi sur les conflits d'intérêt, il n'y a pas d'infraction criminelle ni de déclaration sommaire.

**Le sénateur Baker :** Il y a une amende.

**M. Wild :** C'est une sanction pécuniaire administrative, ce qui n'est pas la même chose qu'une amende. C'est une infraction à la réglementation. Les sanctions pécuniaires administratives n'appartiennent pas à la même catégorie que les amendes. Elles n'entraînent pas de casier judiciaire ou de condamnation criminelle.

Je ne peux pas dire si c'est sans précédent ou non. Je peux dire que la Loi sur les conflits d'intérêts ne criminalise pas les comportements. Les infractions ne sont pas traitées comme des infractions criminelles. Le ministère de la Justice estime qu'une période de prescription de 10 ans ne contrevient pas à la Charter ou à la Constitution.

**Le sénateur Baker :** J'invoque le Règlement, car je pensais que nous en parlions dans le contexte des quatre cas du même genre afin que nous n'ayons pas à répéter les mêmes arguments à chaque fois. M. Wild reconnaîtra qu'il s'agit d'infractions sommaires pour lesquelles les mêmes périodes sont envisagées aux termes des autres dispositions incluses dans ce projet de loi, et que ce n'est pas la même chose que les actes criminels qui sont punissables, dans un cas, d'une amende de 200 000 \$ et de cinq ans d'emprisonnement. Je voulais regrouper les quatre cas afin que nous n'ayons pas à répéter les mêmes arguments à chaque fois.

**M. Wild :** J'essayais de dire qu'il faut être précis dans ce projet de loi, car les circonstances et les facteurs en jeu diffèrent d'une loi à l'autre. La Loi sur les conflits d'intérêts ne traite pas d'actes criminels. Dans la Loi électorale du Canada, par exemple, pour laquelle on propose de passer de sept ans à dix ans, ce changement repose sur des raisons valides. Oui, cela soulève la question des déclarations sommaires de culpabilité, mais il faut procéder au cas par cas. Sans vouloir trop m'écarter du sujet, la Loi électorale du Canada repose sur un principe différent. C'est tout ce que j'ai à dire. Le raisonnement est différent car la Loi électorale du Canada et la Loi sur les conflits d'intérêts portent sur des faits différents.

**Le sénateur Andreychuk :** Les arguments du sénateur Baker montrent la nécessité de traiter différemment ces quatre cas. On ne peut pas faire de comparaison avec les déclarations sommaires de culpabilité. C'est différent. C'est un régime de sanctions. Vous pouvez vous reporter à la Loi de l'impôt sur le revenu ou aux autres dispositions qui prévoient des sanctions.

Il est question ici des titulaires de charge publique et il est souhaitable d'accorder un certain délai pour la tenue d'une enquête. Nous pourrions vérifier si, à long terme, ce délai de 10 ans



but it is a signal that public office-holders have a public trust in this area. We should be cautious when we exercise it. Consequences flow from that.

I can argue it can be too high in five years time. At the moment, 10 years is a value judgment of the department and the government, and a proper signal of the seriousness with which the government deals with this issue. It is a public policy objective, and the government wishes to maintain 10 years.

**The Chairman:** Honourable senators, Senator Andreychuk has moved as a subamendment that the words "five years" be replaced by the words "10 years." Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the subamendment?

**Hon. Senators:** No.

**The Chairman:** It is defeated. We are now resuming debate on Senator Baker's original motion.

In an amendment on the motion in clause 2, the Honourable Senator Baker moved that Bill C-2 be amended in clause 2, on page 31 — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** The motion is carried, on division.

That is page 30. Is there anything else on page 30?

**Senator Baker:** Those were two different matters we just voted on, right — two years and five years?

**The Chairman:** Yes.

Is there anything on page 31? Is there anything on page 32?

**Senator Baker:** Yes; page 32, line 35.

**The Chairman:** Does any honourable senator have an amendment prior to line 35?

**Senator Day:** We have another one on the same page.

**The Chairman:** Is there anything before line 29?

**Senator Andreychuk:** Yes. It has been brought to my attention that there should be another amendment; that Bill C-2 in clause 2 be amended by replacing lines 23 to 25, which is on page 32, under the title "Activities on behalf of constituents," with the following:

64.(1) Subject to subsection 6(2) and sections 21 and 30, nothing in this Act prohibits a member of the Senate or the House of Commons who is a public office holder or former public office holder from engaging in those

**The Chairman:** I do not have it either.

**Senator Andreychuk:** I think the Liberal members received it but the Conservative members did not.

est satisfaisant, mais cela montre que les titulaires de charge publique doivent avoir la confiance du public. Ce sont des responsabilités que nous devons assumer avec prudence. Cela peut avoir des conséquences.

Un délai de cinq ans pourrait être trop long. Pour le moment, le ministère et le gouvernement ont décidé de fixer le délai à 10 ans pour montrer que le gouvernement prend cette question très au sérieux. C'est un objectif politique et le gouvernement souhaite maintenir le délai à 10 ans.

**Le président :** Honorables sénateurs, le sénateur Andreychuk a proposé un sous-amendement proposant de remplacer « cinq ans » par « 10 ans ». Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter le sous-amendement?

**Des voix :** Non.

**Le président :** Il est rejeté. Nous reprenons maintenant le débat sur la motion initiale du sénateur Baker.

L'honorable sénateur a proposé que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 2, page 31 — me dispensez-vous de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion est adoptée avec dissidence.

Nous en sommes à la page 30. Y a-t-il autre chose à la page 30?

**Le sénateur Baker :** Nous venons de voter sur deux questions différentes, n'est-ce pas, deux ans et cinq ans?

**Le président :** Oui.

Y a-t-il quelque chose pour la page 31? Pour la page 32?

**Le sénateur Baker :** Oui, page 32, ligne 35.

**Le président :** Quelqu'un a-t-il un amendement précédant la ligne 35?

**Le sénateur Day :** Nous en avons un autre à la même page.

**Le président :** Y a-t-il un amendement avant la ligne 29?

**Le sénateur Andreychuk :** Oui. On m'a signalé qu'il faudrait apporter un autre amendement; que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 2, par substitution des lignes 23 à 25, page 32, sous le titre « Activités exercées pour compte d'électeurs », par ce qui suit :

64. (1) Sous réserve du paragraphe 6(2) et des articles 21 et 30, la présente loi n'interdit pas les activités qu'exercent les titulaires de charge publique et les ex-titulaires de charge publique qui sont membres du Sénat ou de la Chambre des communes.

**Le président :** Je ne l'ai pas non plus.

**Le sénateur Andreychuk :** Je pense que les libéraux l'ont reçu, mais pas les conservateurs.

**Senator Day:** Is this lines 23 to 25 on page 32?

**Senator Andreychuk:** Yes.

**Senator Day:** Senator Baker was just dealing with lines 29 to 30.

**The Chairman:** This is before that; line 23 is before line 29.

**Senator Day:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Senator Andreychuk or Mr. Wild, could you give a brief explanation of that?

**Mr. Wild:** It is simply to bring parity between proposed subsections 64(1) and (2). It is just to make the point that the same proposed subsections that are being identified as not abrogating or derogating — that is, the exception from what abrogates or derogates from parliamentary privileges or immunities — are being identified also around the prohibition of engaging in the activities that they would carry out.

Those proposed subsections are the recusals. If you are recused, you are not participating in a debate and carrying on an activity because you have been found to be in a conflict. It makes the point that if you recuse yourself because of the conflict, you will not do those activities.

**The Chairman:** Senator Day, do we have agreement on this?

**Senator Day:** No. This goes to the same issue we talked about earlier. It is in conflict in terms of privileges of parliamentarians, and it will be in conflict with our amendment that will be coming later. It would be nice if we could table all of these things together in a concept, but I guess we have not found a way to do it. I am in your hands; we do not support this amendment.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 2 carry, the Honourable Senator Andreychuk moves —

**Senator Andreychuk:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** No.

**The Chairman:** Could we have a show of hands? Those in favour of the motion? Those contrary? The motion is defeated.

**Senator Baker:** I move that on page 32, lines 29 and 30 be replaced with the following:

(2) Nothing in this Act abrogates or...

That would be the new line 29. In other words, we are extricating subject to subsection 6(2) and sections 21 and 30. We are starting with, “(2) Nothing in this act abrogates or...”

That is consequential to what we were discussing earlier.

**The Chairman:** Mr. Wild, this is a consequential amendment. Do you have a comment?

**Mr. Wild:** It is consequential, so there is nothing to add.

**Le sénateur Day :** S'agit-il des lignes 23 à 25, page 32??

**Le sénateur Andreychuk :** Oui.

**Le sénateur Day :** Le sénateur Baker vient de proposer un amendement pour les lignes 29 et 30.

**Le président :** C'est avant; la ligne 23 est avant la ligne 29.

**Le sénateur Day :** Merci, monsieur le président.

**Le président :** Sénateur Andreychuk ou M. Wild, pourriez-vous nous fournir une brève explication?

**M. Wild :** Il s'agit simplement d'aligner les paragraphes 64(1) et (2). Je dirais seulement que les dispositions qui sont mentionnées n'ont pas d'effet abrogatoire ou dérogatoire. Autrement dit, on précise également dans quels cas certaines activités sont interdites et il y a alors abrogation des droits et immunités parlementaires.

Les paragraphes mentionnés portent sur la récusation. Si vous vous êtes récusé, vous ne pouvez pas participer à un débat ou vous livrer à des activités parce que vous avez été déclaré en conflit d'intérêts. Si vous vous récusez à cause d'un conflit d'intérêts, vous n'exercerez pas ces activités.

**Le président :** Sénateur Day, sommes-nous d'accord à ce sujet?

**Le sénateur Day :** Non. Nous avons déjà abordé cette question. C'est contraire aux privilèges des parlementaires et à l'amendement qui sera proposé plus tard. Il serait souhaitable de pouvoir déposer tous ces amendements globalement, mais je crois que nous n'avons pas trouvé de moyen de le faire. Nous n'appuyons pas cet amendement.

**Le président :** L'honorable sénateur Andreychuk propose que l'article 2 soit modifié...

**Le sénateur Andreychuk :** Dispensez-vous de la lecture.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Non.

**Le président :** Pouvez-vous lever la main? Ceux qui sont pour la motion? Ceux qui s'y opposent? La motion est rejetée.

**Le sénateur Baker :** Je propose de modifier le projet de loi C-2, page 32, par substitution, aux lignes 22 et 23, de ce qui suit :

« (2) La présente loi n'a pas pour ».

Ce serait la nouvelle ligne 22. Autrement dit, nous supprimons les mots « sous réserve du paragraphe 6(2) et des articles 21 et 30 ». Nous commençons par « (2) La présente loi n'a pas pour... »

C'est un amendement corrélatif qui fait suite à ce dont nous avons parlé plus tôt.

**Le président :** Monsieur Wild, c'est un amendement corrélatif. Avez-vous quelque chose à dire?

**M. Wild :** Comme c'est corrélatif, il n'y a rien à ajouter.



**The Chairman:** Honourable senators, in amendment to the motion that clause 2 carry, the Honourable Senator Baker moves that — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Andreychuk:** On division.

**The Chairman:** The motion is carried on division. Resuming debate on clause 2 as amended, page 32.

**Senator Baker:** On page 32, we revive the argument again, but in a different circumstance. What we are doing on page 32 is replacing line 35 with the following:

“at any time within but not later than two years“

and replacing line 39 with the following:

“five years after the day on which the subject—“

The reason for this motion will be the reason for similar motions of this nature, which is that to allow the authorities a five-year period after they know that an offence has been committed, we believe creates a precedent that the general public may look upon and say, “They are letting the politicians off the hook for five years.”

To allow people, under this proposed act or any other act, a five-year period after the commissioner knew an offence had been committed, we believe creates a precedent that the general public may look upon and say, “They are letting the politicians off the hook for five years.”

**Mr. Wild:** I draw to the committee’s attention that the Old Age Security Act and the Canada Pension Plan both have provisions in them. Section 44(3) of the Old Age Security Act has a summary conviction offence and the limitation period is five years:

Any proceedings under this Act in respect of an offence may be commenced at any time within, but not later than, five years after the Minister becomes aware of the subject-matter of the proceedings.

With respect to the offence provision of Canada Pension Plan, section 90(2) contains the same limitation period. The only other point I would make again is that no criminal convictions or charges are contemplated by this proposed conflict of interest act.

**Senator Baker:** That has never been litigated. Neither one of those provisions has been litigated.

**Senator Nolin:** You have the precedence.

**Le président :** Honorables sénateurs, l’honorable sénateur Baker propose que — me dispensez-vous de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d’adopter la motion?

**Des voix :** D’accord.

**Le sénateur Andreychuk :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion est adoptée avec dissidence. Reprise du débat sur l’article 2 modifié, page 32.

**Le sénateur Baker :** C’est le même argument qui s’applique à la page 32, mais dans des circonstances différentes. Ici, nous substituons à la ligne 28 ce qui suit :

« au titre de la présente loi plus de deux ans après »

et nous substituons à la ligne 31 ce qui suit :

« état de cause, plus de cinq ans après la date de la ».

La raison d’être de cette motion est la même que pour les motions similaires. Il est sans précédent de permettre aux autorités de porter des accusations cinq ans après qu’elles aient eu connaissance d’une infraction. Les seules autres lois du Parlement que nous avons, soit la Loi sur l’environnement, la Loi sur les pêches, la Loi sur le contrôle de la pollution prévoient deux ans après que le ministre prend connaissance des faits. Le ministre doit faire preuve de diligence pour porter des accusations.

En permettant, dans le cadre de cette loi ou de toute autre loi, de porter des accusations cinq ans après que le commissaire apprend qu’une infraction a été commise, nous croyons qu’on crée un précédent qui pourrait amener le public à penser qu’on cherche à laisser les politiciens s’en tirer pendant cinq ans.

**M. Wild :** J’attire l’attention du comité sur le fait que la Loi sur la sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada ont des dispositions à cet égard. Le paragraphe 44(3) de la Loi sur la sécurité de la vieillesse prévoit une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité et le délai de prescription est de cinq ans :

Les poursuites intentées sous le régime de la présente loi se prescrivent par cinq ans à compter du moment où le ministre est informé de l’objet des poursuites.

En ce qui concerne les dispositions du Régime de pensions du Canada concernant les infractions, le paragraphe 90(2), le délai de prescription est le même. J’ajouterais seulement que cette loi sur les conflits d’intérêts ne prévoit aucune condamnation ou accusation criminelle.

**Le sénateur Baker :** Cela n’a jamais été porté devant les tribunaux. Aucune de ces dispositions n’a été contestée devant les tribunaux.

**Le sénateur Nolin :** Vous avez la jurisprudence.

**Senator Baker:** You do not have the precedence. He is reading from the act.

**Senator Day:** That is something else that has to be changed.

**The Chairman:** Honourable senators, in amendment to the motion that clause 2 carry, the Honourable Senator Baker moves that — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** The motion in amendment is carried on division. Is that the end of page 32?

**Senator Baker:** That is the end.

**The Chairman:** Moving to page 33, are there any proposed amendments?

**Senator Ringuette:** I have an amendment that reads as follows:

That Bill C-2 be amended in clause 2, on page 33, by replacing lines 7 and 8 with the following:

“67.(1) Within five years after this section comes into force, a comprehensive review”.

**The Chairman:** Changing “royal assent and comes into force” is the difference?

**Senator Ringuette:** Yes. We are replacing lines 7 and 8 of proposed section 67(1) with: “Within five years after this section comes into force, a comprehensive review...”.

This is to ensure that there is a comprehensive review process.

**Senator Day:** The act that is referred to in the first line is, presumably, the conflict of interest act, and that act is not the one that will be proclaimed. The conflict of interest act forms part of a larger piece of legislation which will be coming into force, which will receive the Royal Assent.

**Mr. Wild:** The honourable senators are absolutely correct. This clause was proposed by opposition parties. An attempt by the government to fix the problem at report stage failed. From a technical perspective, the fix would make the section operative vis-à-vis a five-year review of the conflict of interest act.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried unanimously.

**Senator Andreychuk:** We have one comment though. Having sat on this committee for years, I fully appreciate that when we get into technical areas we need the department, our law clerk, et cetera. However, it would have been helpful on this one and

**Le sénateur Baker :** Il n’y a pas de jurisprudence. Il lit un extrait de la loi.

**Le sénateur Day :** C’est une autre chose qu’il faut changer.

**Le président :** Honorables sénateurs, l’honorable sénateur Baker propose que — dois-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d’adopter la motion d’amendement?

**Des voix :** D’accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion est adoptée avec dissidence. Est-ce la fin de la page 32?

**Le sénateur Baker :** C’est la fin.

**Le président :** Nous passons à la page 33. Avez-vous des amendements à proposer?

**Le sénateur Ringuette :** J’ai l’amendement ci-après :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l’article 2, à la page 33, par substitution, aux lignes 6 et 7, de ce qui suit :

« 67.(1) Dans les cinq ans qui suivent l’entrée en vigueur du présent article, un examen appro- »

**Le président :** Vous changez « sanction » par « entrée en vigueur »?

**Le sénateur Ringuette :** Oui. Nous remplaçons les lignes 6 et 7 du paragraphe 67(1) par : « Dans les cinq ans qui suivent l’entrée en vigueur du présent article, un examen appro-... ».

C’est pour qu’il y ait un processus d’examen détaillé et complet.

**Le sénateur Day :** La loi qui est mentionnée est en principe la Loi sur les conflits d’intérêts et ce n’est pas la loi qui sera proclamée. La Loi sur les conflits d’intérêts fait partie d’une mesure législative plus importante qui entrera en vigueur et qui recevra la sanction royale.

**M. Wild :** Les honorables sénateurs ont parfaitement raison. Cette clause a été proposée par les partis de l’opposition. Le gouvernement n’a pas réussi à résoudre le problème à l’étape du rapport. En pratique, cet amendement fera coïncider ces dispositions avec l’examen de la Loi sur les conflits d’intérêts qui aura lieu au bout de cinq ans.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d’adopter la motion?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** La motion est adoptée à l’unanimité.

**Le sénateur Andreychuk :** Nous avons toutefois une observation à formuler. Comme je siège à ce comité depuis des années, je sais que lorsque nous abordons des détails techniques, nous avons besoin de l’aide du ministère, de notre légiste, et



some others to have seen the amendments before the committee meeting so that we might have been in a position to be more facilitating where necessary.

This is not directed to Senator Ringuette; it is directed to all of us. We used to give each other some notice of amendments. We will struggle on this one. If there are any others of this nature, perhaps Senator Day can let us know.

**Senator Day:** Mr. Chairman, if I may, we finished evidence yesterday. We are still working on amendments as we are going through this. We do not have and have not seen the written amendments that we hope to put before this group tomorrow. We are pleased to be able to review, as we are going through, the amendments that the government is proposing. It is the time constraints that have caused this difficulty and are resulting in us having to review the amendments as we go through them.

**The Chairman:** Notwithstanding the difficulty, I think we are making good progress and doing a good job.

Is there anything further by way of amendment to page 33? If not, I would like to resume the debate on the clause after dealing with an amendment. If there are any other amendments senators would like to propose to clause 2, this is the appropriate time to do so. Does everyone what I am asking?

Honourable senators, shall clause 2, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Clause 2 is carried on division. Progress is being made.

Honourable senators, before asking whether clause 3 shall carry, do honourable senators want to review a proposal made by Michel Patrice, counsel on behalf of the opposition, with respect to dealing with some provisions by sections, such as the ethics counsellor?

**Mr. Patrice:** My proposal is that you call clause 3 and any senator who has an amendment to clause 3 move it. You could dispose of that amendment and again call the clause until all the amendments to clause 3 are disposed of, regardless of the line and page on which they are located.

**The Chairman:** Is that not what we were doing?

**Mr. Patrice:** As we know, there will be an amendment proposed to clause 3 that will do multiple things in relation to pages 33 and 34. That amendment is in relation to the SEO amendment. If you dispose of it, you do not have to break it up by line numbers with intervening lines, which may occur with another topic.

**Senator Day:** That also deals with two pages, you will note, Mr. Chairman. You have been going page by page. However, this amendment runs over two pages. If we could deal with the subject matter and consequential amendments, it would be make it a lot easier for us.

cetera. Il aurait toutefois été utile que nous ayons vu les amendements avant la réunion, car cela nous aurait peut-être permis d'être plus accommodants en cas de besoin.

Cette remarque ne s'adresse pas au sénateur Ringuette, mais à nous tous. Nous avions l'habitude de nous avertir mutuellement de nos propositions d'amendement. Nous allons faire un effort pour celui-ci. S'il y en a d'autres de cette nature, le sénateur Day pourrait peut-être nous le faire savoir.

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, si vous le permettez, les témoignages ont pris fin hier. Nous sommes encore en train de travailler sur les amendements. Nous n'avons pas encore reçu le texte des amendements que nous espérons proposer demain. Nous ne voyons pas d'objection à examiner au fur et à mesure les amendements que propose le gouvernement. C'est un manque de temps qui a causé ce problème et qui nous oblige à examiner les amendements au fur et à mesure.

**Le président :** Malgré ces difficultés, je pense que nous faisons de bons progrès et un bon travail.

Y a-t-il d'autres amendements se rapportant à la page 33? Dans le cas contraire, nous allons reprendre le débat sur cet article. S'il y a d'autres amendements que les sénateurs souhaitent proposer à l'article 2, c'est le bon moment de le faire. Tout le monde a-t-il compris ce que je demande?

Honorables sénateurs, l'article 2 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 2 est adopté avec dissidence. Nous avançons.

Honorables sénateurs, avant de demander si l'article 3 est adopté, voulez-vous examiner la suggestion que Michel Patrice a faite, au nom de l'opposition, de regrouper certaines dispositions, par exemple celles qui concernent le conseiller en éthique?

**M. Patrice :** J'ai suggéré que vous appeliez l'article 3 et que tout sénateur qui a un amendement à cet article le propose. Vous pourriez mettre cet amendement aux voix et remettre à l'étude l'article 3 jusqu'à ce que tous les amendements qui s'y rapportent aient fait l'objet d'un vote, quelle que soit la ligne ou la page où ils se trouvent.

**Le président :** N'est-ce pas ce que nous faisons?

**M. Patrice :** Comme vous le savez, un amendement qui va être proposé à l'article 3 aura de nombreux effets sur les pages 33 et 34. Cet amendement concerne le conseiller sénatorial en éthique. Il n'est pas nécessaire de le séparer ligne par ligne en y intercalant d'autres amendements, comme cela peut arriver pour d'autres sujets.

**Le sénateur Day :** Cela s'étend également sur deux pages, comme vous le constaterez, monsieur le président. Vous avez procédé page par page. Néanmoins, cet amendement couvre deux pages. Si nous pouvions traiter en même temps du sujet principal et des amendements corrélatifs, cela nous faciliterait grandement la tâche.

**The Chairman:** Senator Day, we cannot do that unless there is leave given by every member of the committee to change and do the procedure that way.

Is there, honourable senators, agreement to proceed in the way suggested, that is, that we deal with the matter not clause by clause but by subject matter?

**Mr. Patrice:** Senator, you are doing it clause by clause; you are just not doing it line by line. You are keeping the clause by clause and you will call the clauses sequentially.

**Senator Nolin:** I agree. If it is possible to alert us every time we have such a complex series of subject matter which involve many lines on various pages, I would gladly say yes. However, as to giving you a blanket yes, no.

**The Chairman:** On that basis, is there unanimous consent, honourable senators, to proceed that way?

**Senator Nolin:** On that clause.

**The Chairman:** I am now on clause 3. It is agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 3 carry?

**Senator Day:** We have an amendment to clause 3. It is part of the package that has been agreed to by counsel on both sides. This package is called "SEO," which is Senate Ethics Officer and all of the amendments are contained in it. There are probably 25 to 30 different clauses but I am proposing now to deal with clause 3.

**The Chairman:** Before you proceed, Senator Day, I would like to ask Mr. Wild a question.

Mr. Wild, have you seen these documents?

**Mr. Wild:** Yes, I have.

**The Chairman:** I have them in my hand for the first time now.

**Mr. Wild:** As part of the agreement between the Senate law clerk's office and the Department of Justice, I reviewed and worked with the Senate law clerk's office on ensuring that the package worked from a technical perspective. That should not be interpreted as any kind of policy acceptance by the Department of Justice of the government.

**The Chairman:** Technically, did you find anything wrong with the amendments in this package that I have just received?

**Mr. Wild:** Any technical errors that were discovered have been addressed.

**The Chairman:** They have been corrected and addressed.

**Senator Nolin:** Are you referring to all the clauses listed in that package or only clause 3?

**Mr. Wild:** That entire package.

**Le président :** Sénateur Day, nous ne pouvons pas le faire à moins que tous les membres du comité ne nous y autorisent.

Les honorables sénateurs sont-ils d'accord pour procéder de la façon suggérée, c'est-à-dire pour que nous examinions la question non pas article par article, mais par sujet?

**M. Patrice :** Sénateur, vous le ferez article par article, mais pas ligne par ligne. Ce sera toujours article par article et les articles seront mis à l'étude dans l'ordre.

**Le sénateur Nolin :** Je suis d'accord. S'il est possible de nous avertir chaque fois que nous nous trouverons devant une série complexe de sujets touchant de nombreuses lignes sur diverses pages, je me ferai un plaisir d'accepter. Mais je n'accepte pas à n'importe quelle condition.

**Le président :** Sur cette base, y a-t-il consentement unanime, honorables sénateurs, pour procéder de cette façon?

**Le sénateur Nolin :** Pour cet article.

**Le président :** J'en suis maintenant à l'article 3. Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 3 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** J'ai un amendement à l'article 3. Cela fait partie de la série de modifications qui ont obtenu l'accord des conseillers des deux côtés. Cette liasse concerne le conseiller sénatorial en éthique et contient toutes les modifications qui s'y rapportent. Cela couvre sans doute 25 à 30 articles différents, mais je propose maintenant de nous occuper de l'article 3.

**Le président :** Avant que vous n'alliez plus loin, sénateur Day, j'aurais une question à poser à M. Wild.

Monsieur Wild, avez-vous vu ces documents?

**M. Wild :** Oui, je les ai vus.

**Le président :** Je les ai entre les mains pour la première fois.

**M. Wild :** Dans le cadre de l'entente conclue entre le Bureau du légiste du Sénat et le ministère de la Justice, j'ai travaillé avec le Bureau du légiste du Sénat pour m'assurer que ces modifications étaient acceptables du point de vue technique. Cela ne veut pas dire que le ministère de la Justice les juge acceptables du point de vue politique.

**Le président :** Sur le plan technique, avez-vous trouvé quoi que ce soit à redire aux modifications contenues dans la liasse que je viens de recevoir?

**M. Wild :** Toutes les erreurs techniques qui ont été découvertes ont été corrigées.

**Le président :** Elles ont été corrigées.

**Le sénateur Nolin :** Voulez-vous parler de tous les articles qui y sont mentionnés ou seulement de l'article 3?

**M. Wild :** De tout le contenu.



**The Chairman:** Are all honourable senators in agreement? Do you understand what we are talking about? There is a new package which looks as if it has 30 or 40 pages. It says, "Bill C-2 SEO amendments/modifications concerning the ethics and senatorial ethics counsellor."

**Senator Day:** Rather than going through each of these it would be nice, since we have agreement, they are over many different clauses –

**The Chairman:** Would you like to make a motion, Senator Day?

**Senator Day:** I move that we as a committee agree to accept the wording with respect to each of these particular clauses in this document and that as we go through clause by clause they will be deemed as read at that time, and deemed to be included in any vote on that particular clause.

**The Chairman:** In other words, the chair does not have to read each and every amendment, am I correct?

**Senator Day:** That is correct.

**Senator Andreychuk:** I want to make it clear that I have understood Mr. Wild. He has reviewed these amendments with the law clerk to ensure that they are drafted correctly; however, it is not in conformity with the policy objective of the Government of Canada.

**The Chairman:** Mr. Wild made that clear earlier and that is on the record. We understand that.

**Senator Andreychuk:** I do not want it misunderstood that we are in agreement with these amendments, if there has been any agreement. To this point while Mr. Wild and Mr. Patrice have agreed, it has meant that we have agreed unanimously. These are technical agreements on drafting but not on the policy objectives.

**Mr. Wild:** That is correct.

**Senator Andreychuk:** I have one amendment on clause 3.

**Senator Day:** If we can agree to the motion from this side, then it will not be necessary for me to read this rather extensive amendment to clause 3.

We will go on to read Senator Andreychuk's amendment, which could deal with something completely different from the creation of the Senate ethics officer. The clause in this package dealing with clause 3 will also be deemed to be on the table. When we vote, we are voting for both at the same time.

**The Chairman:** Senator Day, the clerk of the committee has raised a technical problem with me and I have asked him to talk to Mr. Patrice about it. While he is doing that, perhaps for clarity you could move your motion again and we can proceed. You have now made a motion in respect of the Bill C-2 SEO amendments.

**Le président :** Les honorables sénateurs sont-ils tous d'accord? Comprenez-vous de quoi nous parlons? C'est une nouvelle liasse de modifications d'une trentaine ou d'une quarantaine de pages. C'est intitulé « SEO amendements/modifications concernant le conseiller sénatorial en éthique ».

**Le sénateur Day :** Au lieu de passer chacune d'elles en revue, étant donné que nous nous sommes mis d'accord, même si cela couvre un grand nombre d'articles différents, il serait souhaitable...

**Le président :** Voudriez-vous proposer une motion, sénateur Day?

**Le sénateur Day :** Je propose que le comité accepte le libellé de chacune des motions contenues dans ce document et qu'au fur et à mesure que nous progresserons dans notre étude article par article, nous considérons que ces motions ont été lues et incluses dans tout vote sur l'article en question.

**Le président :** Autrement dit, la présidence n'a pas à lire chacune de ces motions, n'est-ce pas?

**Le sénateur Day :** C'est exact.

**Le sénateur Andreychuk :** Je tiens à dire que j'ai compris ce qu'a dit M. Wild. Il a examiné ces amendements avec le légiste pour s'assurer qu'ils étaient libellés correctement. Toutefois, ce n'est pas conforme à l'objectif politique du gouvernement du Canada.

**Le président :** M. Wild l'a dit clairement tout à l'heure. Nous le comprenons.

**Le sénateur Andreychuk :** Je ne veux pas qu'on s'imagine que nous sommes d'accord avec ces modifications. Jusqu'ici, M. Wild et M. Patrice se sont mis d'accord et nous y avons souscrit à l'unanimité. Cet accord portait sur le libellé, mais non pas sur les objectifs politiques.

**M. Wild :** C'est exact.

**Le sénateur Andreychuk :** J'ai un amendement à proposer à l'article 3.

**Le sénateur Day :** Si nous pouvons accepter la motion de notre côté, je n'aurai pas à lire cet amendement assez long à l'article 3.

Nous allons lire la motion du sénateur Andreychuk qui pourrait porter sur un sujet tout autre que la création du poste de conseiller sénatorial en éthique. La motion qui se trouve dans cette liasse et qui se rapporte à l'article 3 sera également réputée à l'étude. Lorsque nous voterons, nous voterons pour les deux en même temps.

**Le président :** Sénateur Day, le greffier du comité m'a signalé un problème technique et je lui ai demandé d'en parler à M. Patrice. Pendant qu'il le fait, vous pourriez peut-être proposer de nouveau votre motion. Vous avez proposé une motion concernant les modifications au projet de loi C-2 qui se rapportent au conseiller sénatorial en éthique.

**Senator Day:** I move that we deem each of these as having been debated and when we deal with the clause that is referred to in any one of them, that be deemed to be put before this committee along with any other motions or amendments that are put.

For example, in respect of clause 3, rather than it being necessary to read a two-page amendment that was prepared by the Law Clerk of the Senate and reviewed for form by the Department of Justice, we can accept it as being in proper form. We will vote automatically on that or any other amendments put forward plus any document deemed to be put forward at that time on that section.

**The Chairman:** Thank you. The clerk of the committee has had a chance to talk to Mr. Patrice. Perhaps Mr. Patrice could explain the resolution of the issue raised.

**Mr. Patrice:** The clerk of the committee pointed out to me that Senator Day's proposal has never been proposed previously in committee. It is a kind of deeming of a vote. It would be quite unusual to proceed in that way.

**Senator Day:** It is not a deeming of a vote, and that is very important. We are not deeming a vote but rather we are dispensing with the reading of each amendment.

**Mr. Patrice:** When the chair calls, "shall clause 3 carry," it is important that the record show that Senator Baker moved clause 3. There should be a mover.

**Senator Day:** But it is not necessary to read it.

**Mr. Patrice:** You can dispense with it and just say it is consequential.

**Senator Day:** Then there is no point in any of it. We will carry on and do these. I have a motion on the table.

**Mr. Patrice:** I would suggest not going line by line, regardless of where it is located in clause 3.

**The Chairman:** The table agrees with you. If we do not go line by line, what do you propose?

**Mr. Patrice:** The first one who gets the floor should move his or her motion in amendment to clause 3. Dispose of it. Then go to the next motion and dispose of it.

**The Chairman:** Agreed. Honourable senators, we asked earlier if clause 3 shall carry and we said no. Is there an amendment?

**Senator Andreychuk:** I have an amendment to correct a drafting error in the French version.

I move:

That Bill C-2, in Clause 3, be amended by replacing, in the French version, line 4 on page 35 with the following:

« aux conflits d'intérêts et à l'éthique en conformité » —

**Senator Day:** Dispense.

**Le sénateur Day :** Je propose de considérer que chacune de ces motions a été débattue et que lorsque nous aborderons l'article qui est mentionné dans chacune d'elles, les motions soient réputées avoir été mises aux voix avec tous les autres amendements pertinents.

Par exemple, en ce qui concerne l'article 3, au lieu qu'il soit nécessaire de lire un amendement de deux pages qui a été préparé par le légiste du Sénat et examiné par le ministère de la Justice, nous pouvons l'accepter comme étant présenté dans les formes. Nous voterons automatiquement sur cet amendement ou tout autre amendement proposé, plus toute autre motion réputée avoir été proposée à ce moment-là au sujet de cet article.

**Le président :** Merci. Le greffier du comité a pu parler à M. Patrice. M. Patrice pourrait peut-être nous expliquer comment il a réglé cette question.

**M. Patrice :** Le greffier du comité m'a fait remarquer que la proposition du sénateur Day n'a encore jamais été faite dans un comité. C'est une sorte de vote réputé. Il serait inhabituel de procéder de cette façon.

**Le sénateur Day :** Ce n'est pas un vote réputé et c'est très important. Il ne s'agit pas de considérer qu'un vote a eu lieu, mais plutôt de se dispenser de lire chaque amendement.

**M. Patrice :** Lorsque la présidence dit : « l'article 3 est-il adopté », il est important que le compte rendu indique que le sénateur Baker a proposé l'article 3. Il devrait y avoir un motionnaire.

**Le sénateur Day :** Mais il n'est pas nécessaire de lire la motion.

**M. Patrice :** Vous pouvez vous dispenser de lire l'amendement et dire simplement qu'il est corrélatif.

**Le sénateur Day :** Dans ce cas, tout cela ne sert à rien. Nous allons simplement continuer. J'ai proposé une motion.

**M. Patrice :** Je suggère de ne pas procéder ligne par ligne, peu importe où l'amendement se situe dans l'article 3.

**Le président :** Nous sommes d'accord avec vous. Si nous ne procédons pas ligne par ligne, que proposez-vous?

**M. Patrice :** Le premier sénateur qui a la parole devrait proposer sa motion pour amender l'article 3. Procédez au vote et passez ensuite à la motion suivante et votez.

**Le président :** D'accord. Honorables sénateurs, nous avons demandé tout à l'heure si l'article 3 était adopté et nous avons répondu non. Y a-t-il un amendement?

**Le sénateur Andreychuk :** J'ai un amendement pour corriger une erreur dans le libellé de la version française.

Je propose :

Que le projet de loi C-2, à l'article 3, soit modifié par substitution, dans la version française, à la ligne 4, page 35, de ce qui suit :

« aux conflits d'intérêts et à l'éthique en conformité » —

**Le sénateur Day :** Dispensez-vous de la lecture.



**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 3 carry, Senator Andreychuk moved — shall I dispense?

**An Hon. Senator:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Resuming debate on clause 3, are there other amendments?

**Senator Day:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 3, follows,

(a) on page 33,

(i) by replacing lines 26 and 27 with the following:

“tion in the office of the Ethics Commissioner”, and

(ii) by deleting line 40; and

**An Hon. Senator:** Dispense.

**The Chairman:** All senators have it in front of them.

**Senator Day:** Yes, and it has been reviewed by both counsel and approved per form.

**The Chairman:** Honourable senators, in amendment to the motion that clause 3 carry, Senator Day moved that — shall I dispense?

**An Hon. Senator:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Honourable senators, shall clause 3, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some. Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 3.(1) carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Honourable senators, shall clause 4 carry?

**Senator Day:** We have an amendment that falls under the same general subject matter of our motion to create a separate Senate ethics officer.

I move:

That Bill C-2 be amended in clause 4 —

**An Hon. Senator:** Dispense.

**Le président :** Le sénateur Andreychuk propose — dois-je me dispenser de la lecture?

**Une voix :** Oui.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

Reprise du débat sur l'article 3. Y a-t-il d'autres amendements?

**Le sénateur Day :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 3 :

a) à la page 33 :

(i) par substitution, à la ligne 25, de ce qui suit :

« du »,

(ii) par substitution, aux lignes 35 et 36, de ce qui suit :

**Une voix :** Dispensez-vous de la lecture.

**Le président :** Tous les sénateurs l'ont sous les yeux.

**Le sénateur Day :** Oui, et la motion a été examinée et approuvée par les deux conseillers.

**Le président :** Honorables sénateurs, le sénateur Day propose que — me dispensez-vous de la lecture?

**Une voix :** Oui.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion est adoptée, avec dissidence.

Honorables sénateurs, l'article 3 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté, avec dissidence.

L'article 3.(1) est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Honorables sénateurs, l'article 4 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Nous avons un amendement sur le même sujet général que notre motion qui vise à créer un poste distinct de conseiller sénatorial en éthique.

Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 4...

**Une voix :** Dispensez-vous de la lecture.

**The Chairman:** Mr. Wild, did you have a comment?

**Mr. Wild:** No, it is consequential.

**The Chairman:** Honourable senators, in amendment to the motion that clause 4 carry, the Honourable Senator Day moved — shall I dispense?

**An Hon. Senator:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Honourable senators, shall clause 4 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 5 carry?

**Senator Day:** I have an amendment. I move:

That Bill C-2 be amended in clause 5, on page 36 —

**An Hon. Senator:** Dispense.

**Senator Day:** Thank you. It is another consequential amendment.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 5 carry, the Honourable Senator Day moved — shall I dispense?

**An Hon. Senator:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Honourable senators, shall clause 5, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Clause 5 is carried, as amended, on division.

Honourable senators, shall clause 6 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall clause 7 carry?

**Senator Day:** We have an amendment. I move:

That Bill C-2 be amended in clause 7, on page 36 —

**Le président :** Monsieur Wild, aviez-vous une observation à faire?

**M. Wild :** Non, c'est corrélatif.

**Le président :** Honorables sénateurs, l'honorable sénateur Day a proposé — dois-je me dispenser de la lecture?

**Une voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adoptée, avec dissidence.

Honorable sénateurs, l'article 4 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté, avec dissidence.

L'article 5 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Je propose un amendement. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 5, page 36, —

**Des voix :** Ce n'est pas nécessaire de lire la motion.

**Le sénateur Day :** Merci. C'est un amendement corrélatif.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose un amendement à l'article 5 — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adoptée, avec dissidence.

Honorable sénateurs, l'article 5 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 5 modifié est adopté avec dissidence.

Honorable sénateurs, l'article 6 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** Adopté.

L'article 7 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Nous proposons un amendement. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 7, page 36, —



**An Hon. Senator:** Dispense.

**Senator Day:** It is another consequential amendment to the creation of a Senate ethics officer.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 7 carry, the Honourable Senator Day moved that — shall I dispense?

**An Hon. Senator:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Honourable senators, shall clause 7, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Honourable senators, shall clause 8 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall clause 9 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall clause 10 carry?

**Senator Day:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 10, on page 37 —

**An Hon. Senator:** Dispense.

**Senator Day:** This is another consequential amendment.

**The Chairman:** Honourable senators, in amendment to the motion that clause 10 carry, the Honourable Senator Day moved — shall I dispense?

**An Hon. Senator:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**An Hon. Senator:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 10 carry, as amended?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 11 carry?

**Senator Day:** No. I move:

**Des voix :** Ce n'est pas nécessaire de lire la motion.

**Le sénateur Day :** C'est un autre amendement corrélatif suite à la création du poste de conseiller sénatorial en éthique.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose un amendement à l'article 7 — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adoptée, avec dissidence.

Honorable sénateurs, l'article 7 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté, avec dissidence.

Honorable sénateurs, l'article 8 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** Adopté.

L'article 9 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** Adopté.

L'article 10 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 10, page 37 —

**Des voix :** Ce n'est pas nécessaire de lire la motion.

**Le sénateur Day :** C'est un autre amendement corrélatif.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose un amendement à l'article 10 — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Une voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adoptée, avec dissidence.

L'article 10 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté, avec dissidence.

L'article 11 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Non. Je propose :

That Bill C-2 be amended in clause 11 on page 37 —

**An Hon. Senator:** Dispense.

**Senator Day:** Thank you. Another consequential amendment.

**The Chairman:** That being the case, honourable senators, in amendment to the motion that clause 11 carry, Senator Day moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Shall clause 11 carry, as amended?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Clause 11, as amended, is carried, on division. Shall clause 12 carry?

**Senator Day:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 12, page 38 —

**Hon. Senators:** Dispense.

**Senator Day:** It is another consequential amendment.

**The Chairman:** I heard honourable senators say “dispense.” On this amendment, there are two pages. Are honourable senators aware that there are two pages?

**Senator Day:** Honourable senators have it in front of them.

**The Chairman:** Honourable senators, in amendment on the motion that clause 12 carry, the Honourable Senator Day moves — shall I dispense the two pages?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Honourable senators, shall clause 12 carry, as amended?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Clause 12 is carried, as amended, on division. Shall clause 13 carry?

**Senator Day:** I have an amendment, Mr. Chairman. I move:

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 11, page 37 —

**Des voix :** Ne la lisez pas.

**Le sénateur Day :** Merci. Autre amendement corrélatif.

**Le président :** Le sénateur Day propose que l'article 11 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 11 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 11 modifié est adopté avec dissidence.

L'article 12 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 12, page 38 —

**Des voix :** Ce n'est pas la peine de la lire.

**Le sénateur Day :** C'est un autre amendement corrélatif.

**Le président :** J'entends des honorables sénateurs dire que ce n'est pas la peine de lire la motion. Je précise que c'est une motion de deux pages. Les honorables sénateurs savent-ils qu'il y a deux pages?

**Le sénateur Day :** Les honorables sénateurs ont le texte sous les yeux.

**Le président :** Honorables sénateurs, le sénateur Day propose que l'article 12 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion de deux pages?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adoptée, avec dissidence.

Honorables sénateurs, l'article 12 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 12 modifié est adopté avec dissidence.

L'article 13 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** J'ai une motion d'amendement, monsieur le président. Je propose :



That Bill C-2 be amended in clause 13, at page 39 —

It is another consequential amendment that honourable senators have in front of them.

**The Chairman:** That being the case, in amendment to the motion that clause 13 carry, the Honourable Senator Day moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** On division.

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 13 carry, as amended?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Clause 13, as amended, is now carried on division.

Shall clause 14 carry?

**Senator Day:** I move:

That clause 14 on page 40 be amended by replacing line —

**Hon. Senators:** Dispense.

**Senator Day:** It is another consequential amendment, Mr. Chairman.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 14 carry, the Honourable Senator Day moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 14 carry, on division, as amended?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 15 carry?

**Senator Day:** I have another consequential amendment. I move that clause 15 be amended as per the document in front of you.

**The Chairman:** Honourable senators, in amendment to the motion that clause 15 carry, the Honourable Senator Day moves — shall I dispense?

**Senator Day:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 13, page 39 —

C'est un autre amendement corrélatif que les honorables sénateurs ont sous les yeux.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 13 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Avec dissidence.

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** Adoptée, avec dissidence.

L'article 13 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 13 modifié est adopté avec dissidence.

L'article 24 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Je propose :

Que l'article 14, page 40, soit modifié en remplaçant —

**Des voix :** Ne la lisez pas.

**Le sénateur Day :** C'est un autre amendement corrélatif, monsieur le président.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 14 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adoptée, avec dissidence.

L'article 14 modifié est-il adopté avec dissidence?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 15 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** J'ai un autre amendement corrélatif. Je propose que l'article 15 soit modifié conformément au document que vous avez sous les yeux.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 15 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Le sénateur Day :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 15, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Clause 15 carries, as amended, on division.

Shall clause 16 carry?

**Senator Day:** Mr. Chairman, I move:

That clause 16 be amended by replacing line 19 —

**Some Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 16 carry, the Honourable Senator Day moves — shall I dispense?

**Some Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall 16 carry, as amended?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Clause 16 is carried, as amended, on division.

Shall clause 17 carry?

**Senator Day:** Mr. Chairman, I move that clause 17 be amended —

**Some Hon. Senators:** Dispense.

**Senator Day:** It is another consequential amendment that is before honourable senators.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 17 carry, the Honourable Senator Day moves that — shall I dispense?

**Senator Day:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Shall clause 17 as amended carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Clause 17, as amended, is carried on division.

Shall clause 18 carry?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adoptée, avec dissidence.

L'article 15 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 15 modifié est adopté avec dissidence.

L'article 16 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** M. le président, je propose :

Que l'article 16 soit modifié en remplaçant la ligne 19 —

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 16 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adoptée, avec dissidence.

L'article 16 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 16 modifié est adopté avec dissidence.

L'article 17 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, je propose que l'article 17 soit modifié —

**Des voix :** Oui.

**Le sénateur Day :** C'est un autre amendement corrélatif que les honorables sénateurs ont sous les yeux.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 17 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Le sénateur Day :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 17 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 17 modifié est adopté avec dissidence.

L'article 18 est-il adopté?



**Senator Day:** Mr. Chairman, I move that clause 18 —

**Some Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 18 carry, the Honourable Senator Day moves —

**Some Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 18, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Clause 18, as amended, is carried on division.

Shall clause 19 carry?

**Senator Day:** Mr. Chairman, I move that clause 19 be amended —

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Honourable senators, in amendment to the motion that clause 19 carry, the Honourable Senator Day moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Shall clause 19, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Clause 19, as amended, is carried on division.

We will take a slight pause to find some paperwork. As soon as we do that, the next words out of my mouth will be, “Shall clause 20 carry?” but they have not come out of my mouth yet.

**Senator Day:** All of these amendments relate to the one issue of the Senate Ethics Officer. We recognize that “on division” means that honourable colleagues from the Conservative Party are not supporting this initiative.

**Senator Nolin:** That is my privilege. It is my privilege to say “on division.” I do not need to tell you why I do that.

**Senator Day:** You are absolutely right.

**Senator Andreychuk:** I am sure that will carry through.

**Senator Day:** Perhaps we should explain to those watching at home what “on division” means.

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, je propose que l'article 18 —

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 18 soit modifié —

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adoptée, avec dissidence.

L'article 18 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 18 modifié est adopté avec dissidence.

L'article 19 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, je propose que l'article 19 soit modifié —

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 19 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 19 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 19 modifié est adopté avec dissidence.

Nous allons faire une courte pause pour trouver quelques documents. Dès que je les aurai trouvés, les premiers mots qui sortiront de ma bouche seront « L'article 20 est-il adopté? ».

**Le sénateur Day :** Tous ces amendements sont reliés à la question du conseiller sénatorial en éthique. Nous comprenons que nos honorables collègues du Parti conservateur qui disent « avec dissidence » n'approuvent pas cette initiative.

**Le sénateur Nolin :** C'est mon droit. C'est mon droit de dire « avec dissidence » et je n'ai pas à me justifier.

**Le sénateur Day :** Vous avez parfaitement raison.

**Le sénateur Andreychuk :** Je suis sûre que ce sera adopté, cependant.

**Le sénateur Day :** Peut-être devrions-nous expliquer aux téléspectateurs ce que veut dire l'expression « avec dissidence »?

**Senator Nolin:** I thought you did that this morning during the press conference.

**Senator Day:** I thought you said during third reading. We have not got there yet.

**Senator Nolin:** We will do that in third reading.

**Senator Day:** On division?

**Senator Andreychuk:** We will see. Stay tuned.

**Senator Day:** Mr. Chairman, I move:

That clause 20 be amended on page 42 by replacing —

**Some Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 20 carry, the Honourable Senator Day moves — shall I dispense?

**Some Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Shall clause 20, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Clause 20, as amended, shall carry on division. Honourable senators, shall clause 21 carry?

**Senator Day:** Honourable senators, I move:

That clause 21 be amended —

**Some Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 21 carry, the Honourable Senator Day moves — shall I dispense?

**Senator Andreychuk:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Shall clause 21, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Clause 21, as amended, is carried on division. Shall clause 22 carry?

**Senator Day:** Honourable senators, I move:

That clause 22 be amended —

**Some Hon. Senators:** Dispense.

**Le sénateur Nolin :** Je pensais que vous l'aviez fait ce matin durant la conférence de presse.

**Le sénateur Day :** Je pensais que vous aviez dit pendant la troisième lecture. Nous n'en sommes pas encore là.

**Le sénateur Nolin :** Nous le ferons en troisième lecture.

**Le sénateur Day :** Avec dissidence?

**Le sénateur Andreychuk :** Nous verrons. Ne changez pas de canal.

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, je propose :

Que l'article 20, page 42, soit modifié en remplaçant —

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 20 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 20 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 20 modifié est adopté avec dissidence. Honorables sénateurs, l'article 21 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Honorables sénateurs, je propose :

Que l'article 21 soit modifié —

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 21 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Le sénateur Andreychuk :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 21 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 21 modifié est adopté avec dissidence. L'article 22 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Honorables sénateurs, je propose :

Que l'article 22 soit modifié —

**Des voix :** Oui.



**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 22 carry, the Honourable Senator Day moves — shall I dispense?

**Some Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Shall clause 22, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Clause 22, as amended, is carried on division. Shall clause 23 carry?

**Senator Day:** I move:

That clause 23 be amended —

**Some Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 23 carry, the Honourable Senator Day moves — shall I dispense?

**Some Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Shall clause 23, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Clause 23, as amended, is carried on division. Shall clause 24 carry?

**Senator Day:** Honourable senators, I move:

That clause 24 be amended —

**Some Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 24 carry, the Honourable Senator Day moves — shall I dispense?

**Some Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Shall clause 24, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 22 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 22 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 22 modifié est adopté avec dissidence. L'article 23 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Je propose :

Que l'article 23 soit modifié —

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 23 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 23 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 23 modifié est adopté avec dissidence. L'article 24 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Honorables sénateurs, je propose :

Que l'article 24 soit modifié —

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 24 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 24 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**The Chairman:** Clause 24, as amended, shall carry, on division.  
Honourable senators, shall clause 25 carry?

**Senator Day:** Mr. Chairman, I move:

That clause 25 be amended —

**Some Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Honourable senators, in amendment to the motion that clause 25 carries, the Honourable Senator Day moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 25 as amended carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** It is agreed that clause 25 as amended shall carry, on division.

Shall clause 26 carry?

**Senator Day:** Honourable senators, I move:

That clause 26 be amended —

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 26 carry, the Honourable Senator Day moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 26 as amended carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Clause 26 is carried as amended, on division.  
Shall clause 27 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Day:** I have no amendment to clause 27.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Clause 27 is carried, honourable senators.

**The Chairman:** Shall clause 28 carry?

**Senator Day:** Honourable senators, I move:

That Bill C-2 be amended in clause 28,  
on page 44,

(i) by replacing line 31 with the following:

“recognized —

**Hon. Senators:** Dispense.

**Le président :** L'article 24 modifié est adopté avec dissidence.  
Honorables sénateurs, l'article 25 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, je propose :

Que l'article 25 soit modifié —

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 25 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** L'article 25 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 25 modifié est adopté avec dissidence.

L'article 26 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Honorables sénateurs, je propose :

Que l'article 26 soit modifié —

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 26 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** L'article 26 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 26 modifié est adopté avec dissidence.

L'article 27 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le sénateur Day :** Je n'ai pas de motion d'amendement pour l'article 27.

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 27 est adopté, honorables sénateurs.

**Le président :** L'article 28 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Honorables sénateurs, je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 28,  
à la page 44,

par substitution aux lignes 29 à 31 de ce qui suit :

reconnus à la Chambre des communes et approbation  
par résolution de cette Chambre.

**Des voix :** Oui.



**The Chairman:** Is this a consequential amendment as well?

**Senator Day:** Yes, they are all consequential.

**Senator Andreychuk:** If there is an agreement I can do mine after, there is no problem.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 28 carry, the Honourable Senator Day moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Senator Andreychuk:** On division.

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 28 as amended carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Andreychuk:** I have a further amendment to Bill C-2. I move that Bill C-2, in clause 28, be amended by replacing line 29 on page 46 with the following:

“Board who shall lay before the”.

This clause relates to the inclusion of the estimates for the Conflict of Interest and Ethics Commission and the estimates of the government and procedure for the laying of those estimates before Parliament.

**Senator Day:** We saw this amendment at noon hour today and we agree to support it.

**Senator Andreychuk:** Thank you.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 28 carry, the Honourable Senator Andreychuk moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion of Senator Andreychuk is carried. Honourable senators, shall clause 28 as amended carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried as amended, on division.

**Senator Day:** Just for clarification, clause 28 was amended in two different manners.

**The Chairman:** That is correct.

Honourable senators, shall clause 29 carry?

**Senator Day:** Honourable senators, I move:

That the clause 29 be amended —

**Le président :** Est-ce également un amendement corrélatif?

**Le sénateur Day :** Oui, ils le sont tous.

**Le sénateur Andreychuk :** Si vous êtes d'accord, je peux proposer le mien ensuite.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 28 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Le sénateur Andreychuk :** Avec dissidence.

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** L'article 28 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le sénateur Andreychuk :** J'ai un autre amendement à proposer au projet de loi C-2. Je propose : Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 28 par substitution, aux lignes 28 à 31, page 46, de ce qui suit :

« Conseil du Trésor, qui le dépose devant la Chambre des communes avec les pré- »

Cet article porte sur l'inclusion du budget de la Commission des conflits d'intérêts et de l'éthique et du budget du gouvernement et de la procédure, pour qu'ils soient déposés devant le Parlement.

**Le sénateur Day :** Nous avons vu cet amendement à midi et nous l'appuyons.

**Le sénateur Andreychuk :** Merci.

**Le président :** L'honorable sénateur Andreychuk propose que l'article 28 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** La motion du sénateur Andreychuk est adoptée. Honorables sénateurs, l'article 28 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 28 modifié est adopté avec dissidence.

**Le sénateur Day :** Une précision : l'article 28 a bien été modifié de deux manières différentes?

**Le président :** C'est exact.

Honorables sénateurs, l'article 29 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Honorables sénateurs, je propose :

Que l'article 29 soit modifié —

**Hon. Senators:** Dispense.

**Senator Day:** It is consequential as well.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 29 carries, the Honourable Senator Day moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Shall clause 29 carry as amended?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Andreychuk:** On division.

**The Chairman:** Clause 29 as amended shall carry, on division. Shall clause 30 carry?

**Senator Day:** I have an amendment, honourable senators. I move:

That clause 30 be amended on page —

**Senator Andreychuk:** Dispense.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 30 carry, the Honourable Senator Day moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Andreychuk:** On division.

**The Chairman:** Shall clause 30 as amended carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Clause 30 as amended shall carry, on division. Shall clause 31 carry?

**Senator Day:** Honourable senators, I move:

That clause 31 be amended —

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 31 carry, the Honourable Senator Day moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Shall clause 31 carry as amended?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**Des voix :** Oui.

**Le sénateur Day :** C'est aussi corrélatif.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 29 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 29 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le sénateur Andreychuk :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 29 modifié est adopté avec dissidence. L'article 30 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** J'ai un amendement, honorables sénateurs. Je propose :

Que l'article 30 soit modifié —

**Le sénateur Andreychuk :** Oui.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 30 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le sénateur Andreychuk :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 30 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 30 modifié est adopté avec dissidence. L'article 31 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Honorables sénateurs, je propose :

Que l'article 31 soit modifié —

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 31 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 31 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.



**The Chairman:** Clause 31 as amended shall carry, on division.  
Shall clause 32 carry?

**Senator Day:** I move that clause 32 be amended.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 32 carries, the Honourable Senator Day moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 32 as amended carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** It is agreed that clause 32 as amended shall carry, on division.

Honourable senators, shall clause 33 carry?

**Senator Day:** I move that clause 33 be amended.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 33 carry, the Honourable Senator Day moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 33 as amended carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Clause 33 shall carry as amended, on division.  
Shall clause 34 carry?

**Senator Day:** Mr. Chairman, I move:

That clause 34 be amended —

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 34 carry, the Honourable Senator Day moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 34 as amended carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Clause 34 as amended shall carry, on division.  
Shall clause 35 carry?

**Le président :** L'article 31 modifié est adopté avec dissidence.  
L'article 32 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Je propose que l'article 32 soit modifié.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 32 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** L'article 32 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 32 modifié est adopté avec dissidence.

Honorable sénateurs, l'article 33 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Je propose que l'article 33 soit modifié.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 33 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** L'article 33 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 33 modifié est adopté avec dissidence.  
L'article 34 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** M. le président, je propose :

Que l'article 34 soit modifié —

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 34 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** L'article 34 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 34 modifié est adopté avec dissidence.  
L'article 35 est-il adopté?

**Senator Day:** I understand that our colleagues have an amendment.

**Senator Andreychuk:** Honourable senators, I move:

That Bill C-2, in clause 35, be amended by replacing, in the English version —

**Senator Day:** Dispense. We have had a chance to review it and we agree with the amendment.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 35 carry, the Honourable Senator Andreychuk moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried unanimously?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Clause 36 is carried.

Shall clause 37 carry?

**Senator Andreychuk:** Honourable senators, I move:

That Bill C-2 be amended in clause 37 —

**Senator Day:** Dispense. We agree with the amendment.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 37 carry, the Honourable Senator Andreychuk moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 37 carry as amended?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Clause 37 shall carry as amended.

Shall clause 38 carry?

**Senator Day:** I move:

That clause 38 be amended —

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 38 carry, the Honourable Senator Day moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 38 carry as amended?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**Le sénateur Day :** Je crois comprendre que nos collègues ont un amendement à proposer.

**Le sénateur Andreychuk :** Honorables sénateurs, je propose :

Que l'article 35 du projet de loi soit modifié en remplaçant, dans la version anglaise —

**Le sénateur Day :** Oui. Nous avons vu cet amendement et nous l'acceptons.

**Le président :** L'honorable sénateur Andreychuk propose que l'article 35 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** La motion est adoptée à l'unanimité?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** L'article 36 est adopté.

L'article 37 est-il adopté?

**Le sénateur Andreychuk :** Honorables sénateurs, je propose :

Que l'article 37 du projet de loi C-2 soit modifié —

**Le sénateur Day :** Oui. Nous acceptons cette proposition.

**Le président :** L'honorable sénateur Andreychuk propose que l'article 37 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** L'article 37 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 37 modifié est adopté.

L'article 38 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Je propose :

Que l'article 38 soit modifié —

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 38 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** L'article 38 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.



**The Chairman:** Clause 38 as amended shall carry, on division.  
Shall clause 39 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall clause 40 carry?

**Senator Andreychuk:** I move:

That Bill C-2 in clause 40 be amended by replacing —

**Senator Day:** Dispense. We agree with the amendment.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 40 carry, the Honourable Senator Andreychuk moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 40 as amended carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Clause 40 as amended is carried.

Shall clause 41 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall clause 42 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall clause 43 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall clause 44 carry?

[Translation]

**Senator Nolin:** I would like to move the following amendment to Bill C-2, at clause 44, by adding after line 36 at page 57 the following:

Exclusion: Participation rights

(4) The fee paid by an individual to register at a convention of a registered political party does not constitute a contribution if the cost of organizing the convention is equal or superior to the total of the registration fees paid by all the individual participants. However, if the cost is inferior, the excess, divided by the number of participants having paid registration fees, will constitute a contribution paid by each of those individuals.

**Le président :** L'article 38 modifié est adopté avec dissidence.  
L'article 39 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** Adopté.

L'article 40 est-il adopté?

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose :

Que l'article 40 du projet de loi soit modifié par substitution —

**Le sénateur Day :** Oui. Nous acceptons l'amendement.

**Le président :** L'honorable sénateur Andreychuk propose que l'article 40 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** L'article 40 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 40 modifié est adopté.

L'article 41 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** Adopté.

L'article 42 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** Adopté.

L'article 43 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** Adopté.

L'article 44 est-il adopté?

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Je désirerais proposer l'amendement suivant au projet de loi C-2, à l'article 44, qu'il soit modifié par adjonction, après la ligne 39, page 57 de ce qui suit :

Exclusion : droits de participation

(4) Ne constitue pas une contribution le droit payé par un particulier pour participer au congrès d'un parti enregistré si les coûts se rapportant à la tenue du congrès sont supérieurs ou égaux à la somme des droits payés par l'ensemble des particuliers à cette fin. Cependant, si les coûts sont inférieurs, l'excédent, divisé par le nombre des particuliers ayant payé les droits, est considéré comme une contribution apportée par chacun de ces particuliers.

[English]

**The Chairman:** Do you want to say something, Senator Zimmer?

**Senator Zimmer:** I missed part of that.

**Senator Nolin:** I am familiar with the debate that has already taken place. For me, a contribution to a political party has always been a profit of an event. This amendment proposes that only the profit portion of the fees related to a convention, that the donation be divided by the number of people who have paid the fees.

**Senator Day:** We agree with the Chief Electoral Officer, Mr. Kingsley, who stated that the profit a political party may make at a political event has nothing to do with political expenses. Therefore, we will be voting against this motion. We believe convention expenses are properly under the Canada Elections Act. If there is any confusion, it should be made clear that they are included. Therefore, we will be voting against this amendment that we believe to be contrary to an open and accountable political regime.

**The Chairman:** Honourable senators, in amendment to the motion that clause 44 carry, the Honourable Senator Nolin moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**Some Hon. Senators:** Yes.

**The Chairman:** All those in favour of the motion will please raise their hands? All those opposed to the motion? The amendment is defeated.

**Senator Zimmer:** We have another amendment, Mr. Chairman.

**The Chairman:** On section 44?

**Senator Zimmer:** Yes. I move:

That Bill C-2 be amended in clause 44, on page 58, by adding after line 5 the following:

“(4) Section 404.2 of the Act is amended by adding the following after subsection (6):

(7) For greater certainty, the payment by or on behalf of an individual of fees to attend an annual, biennial or leadership convention of a particular registered party is a contribution to that party.”.

**The Chairman:** Do you want to explain that a bit? What do you mean by “a contribution?”

**Senator Zimmer:** What we are suggesting is that a convention fee is considered a contribution to the party and would be included in a donation to a registered party. Instead of having it

[Traduction]

**Le président :** Voulez-vous dire quelque chose, sénateur Zimmer?

**Le sénateur Zimmer :** Je n'ai pas tout entendu.

**Le sénateur Nolin :** J'ai suivi le débat et, à mon avis, une contribution à un parti politique a toujours été un profit d'activité. Avec cet amendement, nous proposons que seulement la part de profit des droits d'inscription à un congrès soit répartie comme don entre le nombre de personnes ayant payé les droits d'inscription.

**Le sénateur Day :** Nous convenons avec le directeur général des élections, M. Kingsley, que le profit qu'un parti politique tire d'une activité politique n'a rien à voir avec des dépenses politiques. Nous croyons que les dépenses des congrès relèvent de la Loi électorale du Canada. Si l'on a un doute, il faudrait l'indiquer clairement. Par conséquent, nous voterons contre cet amendement qui va selon nous à l'encontre d'un régime politique transparent et responsable.

**Le président :** L'honorable sénateur Nolin propose que l'article 44 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Non.

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Que ceux qui sont en faveur de la motion lèvent la main. Ceux qui sont contre, maintenant. La motion d'amendement est rejetée.

**Le sénateur Zimmer :** Nous avons un autre amendement, monsieur le président.

**Le président :** À l'article 44?

**Le sénateur Zimmer :** Oui. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 44, page 58, par adjonction après la ligne 5 de ce qui suit :

(4) L'article 404.2 de la même loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (6), de ce qui suit :

(7) Il est entendu que le paiement par un particulier ou pour son compte de frais de participation à un congrès — annuel, biennal ou à l'investiture — d'un parti enregistré donné constitue une contribution à ce parti.

**Le président :** Voulez-vous expliquer cette proposition? Que voulez-vous dire par « une contribution »?

**Le sénateur Zimmer :** Cette proposition signifie que les frais d'inscription à un congrès sont considérés comme une contribution au parti et, par conséquent, comme un don à celui-



as a separate amendment, there are no black holes. It is open, transparent and accountable. It would be included in the donation to the national party.

**Senator Nolin:** Let us suppose that the cost of a convention is \$100,000 and that that cost is covered by the attendees. If it is a contribution, it means that those who paid the fees receive a tax receipt.

**Senator Zimmer:** That is correct.

**Senator Nolin:** Do you think it is acceptable that Canadians are paying for your convention?

**Senator Zimmer:** No.

**Senator Nolin:** Senator Mitchell, do you think it is okay?

**Senator Mitchell:** I think, Senator Nolin, the reason you are so sensitive about this is because your party —

**Senator Nolin:** Forget about my motivation. I am asking you a question, sir.

**Senator Mitchell:** I have the floor.

**Senator Nolin:** I am asking you a question.

**Senator Mitchell:** I am making a statement, Senator Nolin. I know you are sensitive about this because your party probably contravened the Canada Elections Act by paying your fees and not counting them even though the Canada Elections Act would dictate that they should be counted as a contribution to the party.

**Senator Nolin:** Mr. Chairman, I asked a question of Senator Zimmer. The answer I got from Senator Zimmer is, no, it is not acceptable. Senator Mitchell jumped into the discussion.

**Senator Zimmer:** When I said no, I meant it should be included in the donation. We want to increase the limit of a donation to a national party to \$2,000. I meant “no” to what you were suggesting. It should be included in the donation to the party nationally, which we want to increase to \$2,000. Therefore, that would be included in it.

**Senator Nolin:** My question was about the tax scheme. When an individual is making a contribution to a party, that person is entitled to receive a tax receipt, deductible from the tax he or she has to pay at end of the year. My question is this: Is it acceptable if the cost to organize the event or convention equals the amount of contribution that was received by a political party —

**Senator Zimmer:** They would not get a receipt.

**Senator Nolin:** — so that, at the end of the day, the taxpayer of Canada would pay for that convention?

**Senator Zimmer:** I understand. We do that now. If we have a convention, we take out the costs of the convention and they get a receipt for the difference.

**Senator Nolin:** That is my point, which is why I made the amendment.

ci. Au lieu de le préciser dans un amendement séparé, il n’y aura pas de trous noirs. C’est clair, transparent et responsable. Ce sera ajouté comme don fait au parti national.

**Le sénateur Nolin :** Supposons qu’un congrès coûte 100 000 \$ et que la somme soit couverte par les participants. Si c’est une contribution, ça veut dire que les personnes ayant payé les frais d’inscription recevront un reçu fiscal.

**Le sénateur Zimmer :** C’est ça.

**Le sénateur Nolin :** Pensez-vous qu’il soit acceptable que les Canadiens payent votre congrès?

**Le sénateur Zimmer :** Non.

**Le sénateur Nolin :** Sénateur Mitchell, pensez-vous que ce soit acceptable?

**Le sénateur Mitchell :** Je pense, sénateur Nolin, que la raison pour laquelle vous êtes si préoccupé par cela est que votre parti ...

**Le sénateur Nolin :** Qu’importe ma motivation. Je vous ai posé une question.

**Le sénateur Mitchell :** J’ai la parole.

**Le sénateur Nolin :** Je vous pose la question.

**Le sénateur Mitchell :** Je fais une déclaration, sénateur Nolin. Je sais que cette question vous embête parce que votre parti a probablement enfreint la Loi électorale du Canada en payant vos frais de participation et en ne les comptant pas comme contribution, contrairement à ce qu’exige la Loi électorale du Canada.

**Le sénateur Nolin :** Monsieur le président, j’ai posé une question au sénateur Zimmer. Il a répondu que non, ce n’est pas acceptable. Le sénateur Mitchell a alors sauté dans la discussion.

**Le sénateur Zimmer :** Quand j’ai dit non, je voulais dire que ce devrait être considéré comme un don. Nous souhaitons porter la limite des dons à un parti national à 2 000 \$. J’ai dit non à ce que vous avez suggéré. Ça devrait être considéré comme un don au parti national, et nous voulons porter la limite à 2 000 \$. Donc, ça serait inclus.

**Le sénateur Nolin :** Ma question portait sur le traitement fiscal de la somme. Quand un particulier fait un don à un parti politique, il a droit à un reçu pour déduire la somme de l’impôt qu’il paye à la fin de l’année. Voici la question : est-il acceptable que les frais d’organisation d’un congrès politique soient égaux au montant des contributions reçues par ce parti ...

**Le sénateur Zimmer :** Il n’obtiendrait pas de reçu.

**Le sénateur Nolin :** — ce qui signifierait, en fin de compte, que le congrès aurait été payé par les contribuables canadiens?

**Le sénateur Zimmer :** Je comprends. C’est ce qui se fait aujourd’hui. Si nous avons un congrès, nous déduisons les frais d’organisation et les participants reçoivent un reçu pour la différence.

**Le sénateur Nolin :** C’est ce que je disais et c’est pourquoi j’ai proposé l’amendement.

The contribution is only the profit — what is over the cost of organizing the convention. It is not all contribution.

**Senator Zimmer:** I am not sure I understand the honourable senator's question.

**Senator Nolin:** Maybe Senator Mitchell who knows more about that can help?

**Senator Day:** The Chief Electoral Officer said that profit had absolutely nothing to do with your obligations and requirements under the Canada Elections Act. Stop talking about profit; he is a commissioner.

**The Chairman:** In order to keep some decorum here, we can only have one person speaking at the time. Senator Nolin has the floor.

**Senator Nolin:** I will refrain from using the word "profit" and use the word "contribution," because you are using that word.

My point is very simple: If the contribution is the entire payment made to a political party to pay for the organization of a convention, then it means that the entire contribution equals a donation. If it was a donation, one is entitled to a tax receipt. That is where I have a problem.

**Senator Mitchell:** A couple of points.

First, if an individual makes a contribution to the party, and the party, in turn, rents a hall or an office for an election campaign, they are renting space. Similarly, in the case of a convention, when an individual makes a contribution to the party for a convention and the party goes out and rents space for the convention. I do not see what the difference would be, so I do not understand your problem.

What we are concerned about is what happened in your convention, where we do not know how many corporations actually funded your delegates to go to your last convention, contrary to what the Chief Electoral Officer has ruled.

The problem is that you could set up a convention, cover all your expenses outside the realm of the proper public listing and transparency, which is so important to this bill — cover all those expenses by contributions from any number of corporations. That would be in absolute contradiction to the sense of this bill, which has been brought in by your government, to say no corporations can contribute.

So it seems to me, Senator Nolin, you cannot have it both ways. If you are so upset, on the one hand, about paying for a hall for a convention with contributions, why would you not be equally upset about paying for an office for an election with a contribution? It is space here, and space here.

What we are trying to get past is your predilection, indicated in the last convention, to have corporations — although we do not know for sure, but it could well be — massively fund your convention and therefore create obligation, which your own government is trying to prevent. I am not finished.

La contribution ne correspond qu'au profit — à la partie qui dépasse les frais d'organisation du congrès. La totalité n'est pas une contribution.

**Le sénateur Zimmer :** Je ne suis pas sûr de comprendre la question de l'honorable sénateur.

**Le sénateur Nolin :** Le sénateur Mitchell, qui en sait plus à ce sujet, peut peut-être nous aider?

**Le sénateur Day :** Le directeur général des élections affirme que le profit n'a strictement rien à voir avec vos obligations au titre de la Loi électorale du Canada. Cessez de parler de profit. C'est un commissaire.

**Le président :** Si nous voulons maintenir un minimum d'ordre, ne parlez pas tous en même temps. Le sénateur Nolin a la parole.

**Le sénateur Nolin :** Je n'emploierai plus le mot « profit » mais plutôt le mot « contribution » puisque vous l'utilisez.

Mon argument est très simple : si la contribution est le paiement total fait au parti politique pour payer l'organisation de son congrès, ça veut dire que toute la contribution constitue un don. Si c'est un don, on a droit à un reçu pour l'impôt. C'est là que j'ai un problème.

**Le sénateur Mitchell :** Quelques remarques.

Premièrement, si quelqu'un fait une contribution à un parti et que ce dernier loue ensuite une salle ou un bureau pour sa campagne électorale, il loue une salle. De même, dans le cas d'un congrès, quand un particulier fait une contribution au parti pour son congrès, le parti loue ensuite un local pour tenir son congrès. Je ne vois pas de différence et je ne comprends donc pas votre problème.

Ce qui nous préoccupe, c'est ce qui s'est passé à votre congrès où je ne sais combien d'entreprises ont financé vos délégués, ce qui est contraire à la loi, selon le directeur général des élections.

Le problème est que vous pourriez convoquer un congrès, financer tous vos frais en dehors du champ normal de déclaration et de transparence, ce qui est si important pour ce projet de loi — couvrir tous les frais avec les contributions d'un certain nombre d'entreprises. Cela irait totalement à l'encontre du but visé par ce projet de loi, qui a été proposé par votre gouvernement et qui dispose qu'aucune entreprise ne peut faire de contribution.

Il me semble, sénateur Nolin, que vous ne pouvez pas avoir le beurre et l'argent du beurre. Si vous êtes tellement opposé à l'utilisation des contributions pour louer une salle de congrès, pourquoi ne l'êtes-vous pas autant quand il s'agit d'utiliser les contributions pour louer un local pendant une campagne électorale? Il ne s'agit dans les deux cas que de louer un local.

Ce que nous essayons d'éviter, c'est votre prédilection, manifestée lors de votre dernier congrès, à utiliser des grandes entreprises — nous n'en sommes pas sûrs mais c'est tout à fait possible — pour financer massivement votre congrès, créant ainsi une obligation, ce que votre gouvernement essaye de prévenir. Je n'ai pas fini.



*[Translation]*

**Senator Nolin:** I would like my friend to stick to the content of the amendment. I am ready to talk about the amendment.

*[English]*

If the honourable senator wants to talk about the history of my party compared to the history of his party, we can open the discussion.

**Senator Mitchell:** It has to be within the realm of this particular issue. I understand why you are so upset. Right now, Mr. Kingsley has ruled against your party and the way that you handled your contributions to the last convention. The people of Canada and your own party should be concerned about it.

**The Chairman:** Honourable senators, we are debating now and having a discussion now on an amendment proposed by Senator Zimmer.

**Senator Cowan:** It is our understanding that the law as it currently stands is reflected in Senator Zimmer's amendment. He has put it here for greater certainty. Our position is that this gives greater certainty to the current law.

We are not proposing any change to the law as we in the Liberal party understand it, as we have abided by, in the Liberal Party, and has been ruled on by the Chief Electoral Officer. It is not a change we are proposing; we are simply putting it in here for greater certainty.

There seems to have been some misunderstanding or difference of opinion between the Conservative Party and the Chief Electoral Officer. We accept the Chief Electoral Officer's interpretation of the law as it now stands, but for greater certainty we propose this amendment.

**Senator Andreychuk:** I think what we are trying to do here is get greater accountability and greater acceptance for all political parties in Canada and not to go over past history. The accountability issue came up because we want to do better tomorrow than we did yesterday. It does not serve us well in the Senate to bring in the kind of debate that, perhaps, occurred in the House of Commons.

I respect Senator Zimmer for bringing in this recommendation for greater certainty. From our point of view, we do not believe that it is acceptable — "necessary" would be a more appropriate word.

I think that we should stick to the merits of our positions and not go over old history. I do not think it serves us well.

*[Translation]*

**Senator Nolin:** If you will allow me, I believe a mistake was made during my colleague's diatribe, Senator Mitchell. Mr. Kingsley said what was in the act but he did not express any opinion about what happened during our convention. The

*[Français]*

**Le sénateur Nolin :** J'aimerais que mon collègue s'en tienne au moins à la teneur de son amendement. Je suis prêt à discuter de son amendement.

*[Traduction]*

Si l'honorable sénateur veut comparer les antécédents de nos deux partis, je suis parfaitement disposé à le faire.

**Le sénateur Mitchell :** Ne nous écartons pas du sujet. Je comprends que vous soyez très mécontent. M. Kingsley vient juste de rendre une décision contre votre parti et la manière dont vous avez utilisé vos contributions lors de votre dernier congrès. Cela devrait préoccuper les Canadiens et les membres de votre parti.

**Le président :** Honorables sénateurs, ce débat porte sur un amendement proposé par le sénateur Zimmer.

**Le sénateur Cowan :** Nous croyons comprendre que l'amendement du sénateur Zimmer reflète la loi actuelle. Il veut simplement préciser la chose. Notre position est que l'amendement rend les choses plus claires.

Nous ne proposons pas de modifier la Loi car nous, du Parti libéral, en respectons les dispositions, comme l'a dit le directeur général des élections. Nous ne proposons pas de changement, nous voulons simplement énoncer clairement la procédure.

Il semble y avoir un certain malentendu ou une différence d'opinion entre le Parti conservateur et le directeur général des élections. Nous acceptons l'interprétation de la Loi par le directeur général des élections mais, pour plus de certitude, nous proposons cet amendement.

**Le sénateur Andreychuk :** Je crois que ce que nous essayons de faire, c'est d'assurer plus de reddition de comptes de la part de tous les partis politiques, et non pas de revenir sur de l'histoire ancienne. Cette question s'est posée parce que nous voulons faire mieux demain qu'hier. Il n'est pas dans notre intérêt, au Sénat, d'ouvrir le genre de débat qui s'est peut-être tenu à la Chambre des communes.

Je respecte le sénateur Zimmer qui fait sa recommandation pour assurer plus de certitude. À notre avis, ce n'est pas acceptable — « nécessaire » serait probablement un meilleur adjectif.

Je pense que nous devrions nous en tenir à la question de fond et non pas revenir sur de l'histoire ancienne. Je ne vois pas ce que nous avons à y gagner.

*[Français]*

**Le sénateur Nolin :** Vous me permettez, je pense qu'une erreur s'est glissée pendant la diatribe de mon collègue, le sénateur Mitchell. Monsieur Kingsley a dit ce que la loi disait, mais ne s'est pas prononcé sur ce qui s'était passé dans le cas de notre

issue is being considered at this time by the Commissioner of Elections and it will be up to that official to determine if we have acted properly or not.

And I give you my word, Senator Mitchell, that we will pay whatever has to be to correct any mistakes if we have acted improperly.

[English]

**Senator Zimmer:** Senator Nolin, our purpose in doing this was to show very clearly that we wanted to be open, transparent and accountable. We did not want to hide it.

We discussed the possibility of making a separate amendment, making an exemption. We decided not to do that. We wanted to make it open and clear. As Senator Cowan has indicated, it was for greater certainty. We wanted to make it clear that we had no intentions of hiding anything like this.

We felt conventions are expensive. In fact, I understand from the previous Bill C-24 that the authors of that bill indicated that there was an error and they made a mistake on the fact that they did not allow for conventions — either donating to, or the cost of them. It is an issue we felt we had to deal with and we thought the best way to do that in an open way was to put it up front and include it in the donation to the election to the national party.

**The Chairman:** Honourable senators, we are now voting on the amendment of the Honourable Senator Zimmer.

Shall the amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** The amendment is carried on division.

Resuming debate on clause 44 as amended. If there are other amendments a senator would like to propose to this clause, this is the appropriate time to bring them forward.

There being none, shall clause 44 as amended carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Clause 44 as amended is carried on division.

Shall clause 45 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 46 carry?

**Senator Zimmer:** I move

That Bill C-2 be amended in clause 46,

(a) on page 58,

(i) by replacing line 30 with the following:

**Senator Andreychuk:** Dispense?

**The Chairman:** Dispense.

**Senator Zimmer:** And page 59.

convention. Le dossier est présentement à l'étude par le commissaire aux élections et ce sera à cette autorité de décider si nous avons agi comme il faut ou pas.

Et vous pouvez prendre ma parole, sénateur Mitchell, que si nous avons mal agi, nous allons payer ce que nous devons payer pour corriger nos torts.

[Traduction]

**Le sénateur Zimmer :** Sénateur Nolin, notre objectif en présentant cet amendement est simplement de montrer très clairement que nous tenons à être ouverts, transparents et responsables. Nous n'avons rien à cacher.

Nous avons envisagé de présenter un amendement séparé pour définir une exemption mais nous avons choisi de ne pas le faire. Nous tenons à être transparents. Nous voulons indiquer clairement que nous n'avons absolument pas l'intention de cacher quoi que ce soit de cette nature.

Nous savons que les congrès coûtent cher. Je crois que les auteurs du projet de loi précédent, le projet de loi C-24, avaient indiqué qu'ils avaient fait une erreur en ne tenant pas compte des congrès — des dons faits à cette occasion ou de leur coût. Nous avons pensé que cette question doit être réglée et que la meilleure manière de le faire est d'agir de manière transparente en l'incluant dans les dons électoraux faits aux partis nationaux.

**Le président :** Honorables sénateurs, nous allons maintenant voter sur l'amendement de l'honorable sénateur Zimmer.

L'amendement est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'amendement est adopté avec dissidence.

Nous reprenons le débat sur l'article 44 modifié. Si un sénateur souhaite proposer d'autres amendements, c'est le moment.

Comme personne n'en propose, l'article 44 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 44 modifié est adopté avec dissidence.

L'article 45 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 46 est-il adopté?

**Le sénateur Zimmer :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 46,

a) à la page 58,

(i) par substitution à la ligne 33 de ce qui suit :

**Le sénateur Andreychuk :** Oui?

**Le président :** Oui.

**Le sénateur Zimmer :** Et à la page 59.



**The Chairman:** Comment?

In amendment to the motion that clause 46 carry, the Honourable Senator Zimmer moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Shall clause 46 as amended carry? Is there another one for 46?

**Senator Zimmer:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 46,

(a) on page 58, by adding, after line 40, the following:

**Senator Nolin:** Dispense.

**Senator Zimmer:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 46,

(b) on page 59, by adding after line 28 the following:

**The Chairman:** The clerk is looking for a particular amendment. I have been asked to hold for a couple of seconds.

In amendment to the motion that clause 46 carry, the Honourable Senator Zimmer moves — shall I dispense?

**Senator Day:** We have a comment on the motion in the first —

**Senator Mitchell:** Before we pass the motion, I would like to address the reason for the first amendment to clause 46. From Bill C-24, the existing funding limit was dropped from roughly \$5,200 down to \$1,000 in a variety of categories by Bill C-2. We have, in turn, increased that to \$2,000. There is still a reduction from Bill C-24 from the existing circumstance, but it is not as steep a reduction.

I would like to address for the record why that is important. It is important that we remember, despite the kind of disrepute —

**Senator Nolin:** Mr. Chairman, we have already adopted this clause.

**Senator Mitchell:** But we have not accepted the clause.

**The Chairman:** This is a second amendment on the same clause.

**Senator Nolin:** Mr. Chairman, if you read the amendment that is proposed by Senator Zimmer, it has nothing to do with that \$2,000; we have already dealt with that.

**Senator Mitchell:** Mr. Chairman, my argument is that we would still have to vote on the clause as a whole, so my comments are well within order.

**Le président :** Comment?

L'honorable sénateur Zimmer propose que l'article 46 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 46 modifié est-il adopté? Y a-t-il un autre amendement à l'article 46?

**Le sénateur Zimmer :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 46,

a) à la page 58, par adjonction après la ligne 44 de ce qui suit :

**Le sénateur Nolin :** Oui.

**Le sénateur Zimmer :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 46,

b) à la page 59, par adjonction après la ligne 29 de ce qui suit :

**Le président :** Le greffier cherche un amendement. Il me demande quelques secondes.

L'honorable sénateur Zimmer propose que l'article 46 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Le sénateur Day :** Nous souhaitons faire une remarque au sujet du premier...

**Le sénateur Mitchell :** Avant d'adopter la motion, j'aimerais expliquer pourquoi nous proposons le premier amendement à l'article 46. À la suite du projet de loi C-24, la limite de financement est passée de 5 200 \$ environ à 1 000 \$ dans plusieurs catégories du projet de loi C-2. Nous voulons la porter à 2 000 \$. Il y aura encore une réduction entre le projet de loi C-24 et la limite actuelle, mais la réduction ne sera pas aussi forte.

J'aimerais dire pourquoi c'est important. Il est important de ne pas oublier, malgré la mauvaise réputation —

**Le sénateur Nolin :** Monsieur le président, nous avons déjà adopté cet article.

**Le sénateur Mitchell :** Non, nous ne l'avons pas adopté.

**Le président :** Il y a un deuxième amendement concernant le même article.

**Le sénateur Nolin :** Monsieur le président, si vous lisez l'amendement proposé par le sénateur Zimmer, vous verrez qu'il n'a rien à voir avec les 2 000 \$. Nous avons déjà réglé ça.

**Le sénateur Mitchell :** Monsieur le président, mon argument est que nous n'avons pas encore voté sur l'article modifié et j'ai donc parfaitement le droit d'intervenir.

**The Chairman:** You are correct; the clause is still open.

**Senator Andreychuk:** If Senator Mitchell wishes to go back to it, he should ask for leave to revert back to that amendment.

**The Chairman:** We have had one amendment to the clause and you can have many amendments to the same clause. We have not voted on the clause per se and so the clause is still open for debate.

**Senator Mitchell:** I am debating the clause.

**Senator Nolin:** But we are studying an amendment now.

**The Chairman:** We are studying a specific amendment under clause 40.

**Senator Mitchell:** I can wait until that specific amendment; but before the vote on this clause, I would like to make my comments.

**The Chairman:** You should be speaking to the particular amendment; and if there is another one that is more appropriate, that is when you should be speaking.

**Senator Mitchell:** I can speak to the clause in general.

**The Chairman:** That is correct.

In amendment to the motion that clause 46 carry, the Honourable Senator Zimmer moves — shall I dispense?

Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** The motion in amendment is carried on division.

We are back to the general debate on clause 46, as amended.

Are there further amendments to clause 46 as amended?

**Senator Mitchell:** To reiterate, the existing case is that funding limits are \$5,200 roughly and they were dropped by Bill C-2 to \$1,000. We are increasing them to \$2,000. There is still a reduction.

The increase is for this reason: Despite the fact that there is much controversy around political parties in the sense that they are in some disrepute, the fact of the matter is that political parties are an extremely important institutional structure in our parliamentary system. I should remind honourable senators that the parliamentary system is the most successful system of government on the face of the earth today and it has lasted for hundreds of years. One of the reasons it has lasted so successfully is because it provides two very important features of the parliamentary democratic process; it packages ideas and, in doing so, it gives people an alternative for government. Second, it

**Le président :** Vous avez raison, cet article n'a pas encore été adopté.

**Le sénateur Andreychuk :** Si le sénateur Mitchell veut faire marche arrière, il doit d'abord demander l'autorisation de revenir sur cet amendement.

**Le président :** Nous avons eu un amendement à cet article mais il peut y en avoir beaucoup d'autres. Nous n'avons pas encore voté sur l'article lui-même qui fait donc encore l'objet du débat.

**Le sénateur Mitchell :** Mon intervention porte sur l'article.

**Le sénateur Nolin :** Mais nous sommes actuellement saisis d'une proposition d'amendement.

**Le président :** Nous discutons d'un amendement proposé à l'article 40.

**Le sénateur Mitchell :** Je veux bien attendre qu'on en ait fini avec cet amendement mais je tiens à m'exprimer sur cet article avant qu'il ne soit adopté.

**Le président :** Vous pouvez intervenir au sujet de la motion d'amendement. S'il y en a un autre qui est plus pertinent, vous pourrez intervenir.

**Le sénateur Mitchell :** Je peux intervenir au sujet de l'article lui-même.

**Le président :** C'est cela.

L'honorable sénateur Zimmer propose que l'article 46 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion d'amendement est adoptée avec dissidence.

Nous reprenons maintenant le débat général sur l'article 46 modifié.

Y a-t-il d'autres propositions d'amendement à l'article 46 modifié?

**Le sénateur Mitchell :** Comme je le disais, la limite actuelle est de 5 200 \$ environ et on prévoit de la ramener à 1 000 \$ avec le projet de loi C-2. Nous voulons la porter à 2 000 \$, ce qui représentera quand même une réduction.

Nous avons deux raisons de vouloir l'augmenter. Bien qu'il y ait beaucoup de controverses au sujet des partis politiques, au sens où ils jouissent d'une certaine mauvaise réputation, il n'en demeure pas moins qu'ils jouent un rôle extrêmement important dans notre régime parlementaire. Je peux rappeler aux honorables sénateurs que le régime parlementaire est le régime de gouvernement qui connaît le plus de succès au monde aujourd'hui et ce, depuis une centaine d'années. L'une des raisons en est que les partis politiques jouent un rôle très important dans le processus démocratique parlementaire : ils produisent des idées, ce qui permet au peuple de changer de



is a way to build consensus; and successful democracies are successful because they have ways to build consensus. We are fortunate to have a political party system that has done that admirably over the decades.

However, they need some funding to be able to do that. If we reduce it so far, we begin to squeeze the life out of these parties and their ability to perform that important role.

At the same time, corporations will have unlimited resources to debate any political issue that they might like. For example, they might take out ads on income trusts; and the National Citizens' Coalition can raise unlimited resources to set up billboards all across the country on any political issue it wants. It has done so in the past. Also, think tanks are not limited in this way; they can contribute to the public policy debate and the democratic process without real limits of any kind.

My point is that while all these other groups in society will be able to participate aggressively and without real limit in the public policy debate, ironically, political parties will have more and more of the life squeezed out of them in this onslaught to reduce their funding limits.

What is the right level? It is judgment; however, we would say that \$1,000 is simply too low and increasing it somewhat is more reasonable. It gives a chance for your party and our party and, more importantly, even smaller parties like the Reform Party once was and the Conservative Party of the past once was —

**The Chairman:** Senator Mitchell, I think we have your point.

**Senator Zimmer:** I will be brief. I have four points. First, in the previous act, Bill C-24, they indicated there should be an analysis. We are only about two years into that. Picking up on what Senator Mitchell just said, we really have not had an opportunity to analyze that. I know some parties have done a bit of that but it is a little rough. Second, smaller parties indicated very clearly that if we drove it down too far, they would find a way; they would underground us. We do not want to encourage that.

Third, we did not include corporations. There is an observation on companies and corporations, but we did not include that. We are trying to find an objective for going from \$5,000 down to \$1,000. We are saying, do not be as dramatic but still reduce it and follow that line of thinking. That is how we came up with these recommendations, and we considered all those factors, including corporations, unions and smaller parties.

**The Chairman:** Mr. Wild, do you want a final word before I put the question?

gouvernement, et ils permettent de dégager un large consensus, ce qui est indispensable à toute démocratie fonctionnant bien. Nous avons la chance d'avoir un système de partis politiques qui a produit ces deux choses de manière admirable pendant de nombreuses décennies.

Cela dit, les partis politiques ont besoin d'argent. Si nous réduisons trop la limite de contribution, nous allons les rendre exsangues et les empêcher de s'acquitter de leur importante fonction.

Les grandes entreprises, quant à elles, auront des ressources illimitées pour défendre leurs intérêts politiques. Par exemple, elles pourraient acheter des publicités pour s'opposer aux fiducies nationales, et la Coalition nationale des citoyens peut recueillir des fonds illimités pour faire de la publicité dans tout le pays sur les questions politiques qui l'intéressent. Elle en a déjà fait dans le passé. En outre, les centres de réflexion ne sont assujettis à aucune limite : ils peuvent participer au débat public et au processus démocratique sans aucune limite réelle.

Mon argument est que tous les autres groupes pourront participer agressivement et sans limite réelle aux débats publics alors que, paradoxalement, les partis politiques deviendront de plus en plus exsangues à cause de cette atteinte à leurs possibilités de financement.

Quel serait le niveau idéal? C'est affaire de jugement mais nous pensons que la limite de 1 000 \$ est trop basse et qu'il serait raisonnable de l'augmenter. Cela donnerait à notre parti et au vôtre et, ce qui est encore plus important, aux petits partis comme l'était autrefois le Parti réformiste avant de devenir le Parti conservateur —

**Le président :** Sénateur Mitchell, je crois que nous avons compris votre argument.

**Le sénateur Zimmer :** Je serai bref. Je n'ai que quatre choses à dire. Premièrement, dans le projet de loi précédent, C-24, on parlait de faire une analyse. Nous n'avons que deux ans d'histoire derrière nous. Pour revenir à ce que disait le sénateur Mitchell, nous n'avons pas eu la possibilité d'en analyser les effets. Je sais que certains partis ont essayé mais c'est resté limité. Deuxièmement, les petits partis ont clairement indiqué qu'ils trouveraient d'autres solutions si la limite était fixée trop bas. Ils agiraient de manière souterraine. Nous ne voulons pas les y encourager.

Troisièmement, nous n'avons pas inclus les grandes entreprises. Il y a une remarque au sujet des entreprises et des corporations mais nous ne les avons pas incluses. Nous essayons de trouver une raison pour passer de 5 000 \$ à 1 000 \$. Nous disons qu'il ne faut pas être aussi spectaculaire mais nous sommes prêts à accepter une réduction. C'est pour ces raisons que nous avons produit ces recommandations, en tenant compte des intérêts de toutes les parties, c'est-à-dire des entreprises, des syndicats et des petits partis politiques.

**Le président :** Monsieur Wild, un dernier mot avant le vote?

**Mr. Wild:** I have no technical comments on the amendments that have been moved in general. Obviously, there is a policy difference between what government has proposed and what is accomplished through the amendments.

**Senator Day:** Question.

**Senator Andreychuk:** I want to put one comment on the record. All others have had an opportunity to contribute in the debate, and the political parties are at somewhat of a disadvantage.

I think some would argue that the political parties have more levers and access to the political machinery and to the parliamentary process.

Senator Zimmer has put out some points as to why \$2,000 might be a better amount, but with respect, the government has chosen \$1,000. I think there has been sufficient evidence on the record to point to why the government did that and how they came to that conclusion. I do not want to go into that this evening, but I would like to remind you that it is there on the record.

**Senator Zimmer:** I appreciate that. That is why I indicated your party has done a bit of an analysis. I do not think other parties have yet, but you have some good facts on that, and I can understand how you arrived at the number you arrived at. I understand your point.

**The Chairman:** Honourable senators, shall clause 46 as amended carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Clause 46 as amended shall carry on division. Shall clause 47 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 48 carry?

**Senator Zimmer:** I have another amendment on 46, page 59.

**Senator Day:** We have done that.

**Senator Zimmer:** Sorry.

**The Chairman:** Shall clause 48 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 49 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 50 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 51 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 52 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 53 carry?

**M. Wild :** Je n'ai pas de remarques d'ordre technique à faire au sujet des amendements qui ont été proposés. Il y a évidemment une divergence entre ce que le gouvernement a proposé et les objectifs visés par les amendements.

**Le sénateur Day :** Votons.

**Le sénateur Andreychuk :** Je tiens à faire une remarque. Tous les autres ont eu la possibilité de participer au débat et les partis politiques souffrent d'un certain désavantage.

D'aucuns diront que les partis politiques ont plus de moyens d'action sur la machinerie politique et sur le processus parlementaire.

Le sénateur Zimmer a dit pourquoi une limite de 2 000 \$ serait préférable mais je lui rappelle respectueusement que le gouvernement a choisi 1 000 \$. Je crois que l'on a suffisamment indiqué pourquoi le gouvernement a retenu ce chiffre et comment il est parvenu à cette conclusion. Il n'est pas nécessaire d'y revenir ce soir mais je tiens à vous rappeler que tout ceci a été clairement explicité.

**Le sénateur Zimmer :** J'entends bien. C'est pourquoi j'ai dit que votre parti avait essayé de faire une analyse. Je ne pense pas que les autres aient commencé mais je reconnais que vous avez de bonnes informations à ce sujet et je comprends pourquoi vous êtes arrivés au chiffre que vous avez proposé. Je comprends votre argument.

**Le président :** Honorable sénateurs, l'article 46 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 46 modifié est adopté avec dissidence.

L'article 47 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** Adopté. L'article 48 est-il adopté?

**Le sénateur Zimmer :** J'ai un autre amendement à l'article 46, page 59.

**Le sénateur Day :** Nous avons fini avec celui-là.

**Le sénateur Zimmer :** Désolé.

**Le président :** L'article 48 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 49 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 50 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 51 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 52 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 53 est-il adopté?



**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 54 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 55 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 56 carry?

**Senator Andreychuk:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 56,

(a) on page 63, by replacing line 20 —

**Senator Day:** Dispense. Honourable colleagues have shared this amendment with us. We have had a chance to review it, and we agree with it.

**The Chairman:** In amendment on the motion that clause 56 carry, the Honourable Senator Andreychuk moved — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried unanimously. Shall clause 56 carry as amended? Carried unanimously.

Shall clause 57 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 58 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 59 carry?

**Senator Zimmer:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 59, on page 64,

(a) by replacing line 31 with the following:

“later than two years after the day on which the; ” and

(b) by replacing line 34 with the following:

“than five years after the day on which the offence”.

**Some Hon. Senators:** Hear, hear!

**The Chairman:** Senator Zimmer, would you mind giving a brief explanation, please?

**Senator Zimmer:** The reason we consider that is because we want to be consistent with other sections, and the amendment deals with offences and a reasonable time parameter and brings some finality to it. Also, the majority of the offences are minor ones. For those three reasons.

**The Chairman:** Mr. Wild?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 54 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 55 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 56 est-il adopté?

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 56,

a) par substitution à la ligne 20 de la page 63 —

**Le sénateur Day :** Oui. Les honorables collègues nous ont communiqué cet amendement. Nous avons pu l'examiner et nous l'acceptons.

**Le président :** L'honorable sénateur Andreychuk propose que l'article 56 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** Adoptée à l'unanimité. L'article 56 modifié est-il adopté? Adopté à l'unanimité.

L'article 57 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 58 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 59 est-il adopté?

**Le sénateur Zimmer :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 59, page 64,

a) par substitution à la ligne 31 de ce qui suit :

« la présente loi ne peut être engagée plus de deux »; et

b) par substitution à la ligne 34 de ce qui suit :

« en tout état de cause, plus de cinq ans après la ».

**Des voix :** Bravo!

**Le président :** Sénateur Zimmer, pouvez-vous nous donner une brève explication?

**Le sénateur Zimmer :** La raison est que nous voulons assurer l'uniformité avec les autres articles. L'amendement porte sur les infractions en fixant une limite de temps. En outre, la majeure partie des infractions sont de caractère mineur. C'est pour ces trois raisons.

**Le président :** Monsieur Wild?

**Mr. Wild:** Mr. Chairman, I think it is important for the committee to be aware there may be one unintended consequence with respect to this amendment, particularly the five years after the day in which the offence is committed, the latter part of the amendment.

A candidate can receive contributions the day after the last general election. It could be up to five years before the next general election. I realize that has not happened in recent history, but we have many examples where it has.

The filing of the report declaring contributions only occurs after the completion of the election. The Chief Electoral Officer and their commissioner are not in a position to receive information to determine whether a contribution has violated the act until after the election.

If you are in my hypothetical election, contributions received the day after, five years, next election, report filed some months after that election, there is no possibility to investigate that offence if there is one.

**Senator Baker:** Two elections back?

**Mr. Wild:** There has been an election; I receive my contribution after the election, so the day after the election I start fundraising again.

**The Chairman:** Then five years pass.

**Mr. Wild:** Five years pass before the next election. I have been fundraising throughout that five-year period, but that contribution the day after that last election — and I am not filing my report until after five years have gone by — there is no jurisdiction for the Chief Electoral Officer or the commissioner to conduct an investigation with respect to that contribution received the day after that last general election. That is part of the reason why the Canada Elections Act currently has a seven-year time limit and why we propose to move it to 10 years.

**The Chairman:** Honourable senators, if one would like to make a statement, please do so through the chair so everyone can hear what is said.

**Senator Nolin:** Some are raising the point that political parties, local associations now since Bill C-24, must file a report annually.

**The Chairman:** That is correct.

**Senator Nolin:** In the example raised by Mr. Wild, he is not referring to the local association. He is referring to a past candidate who does that over and beyond the law. Of course the candidate cannot do that. That is why the candidate will be prosecuted when we find it.

**Senator Mitchell:** Then his argument does not apply because the report will not matter anyway.

**Senator Nolin:** It is not on the report, but the candidate will use that money, I assume under your hypothetical example, during a future election and the system will find out about that donation.

**M. Wild :** Monsieur le président, je pense qu'il est important pour le comité de noter que cet amendement risque d'avoir des conséquences imprévues, notamment à cause de sa deuxième partie concernant les cinq ans après le jour de l'infraction.

Un candidat peut recevoir des contributions le lendemain des élections générales. Ça pourrait aller jusqu'à cinq ans avant les prochaines. Je sais que ça ne s'est pas produit récemment mais nous avons beaucoup d'exemples que c'est déjà arrivé.

Le rapport de déclaration des contributions n'est déposé qu'après les élections. Le directeur général des élections et son commissaire ne sont pas en mesure de recevoir avant la fin des élections des informations permettant de déterminer si telle ou telle contribution contrevenait à la Loi.

Si vous êtes dans mon élection hypothétique, les contributions reçues le lendemain, cinq ans, prochaines élections, rapport déposé plusieurs mois après ces élections, il est impossible de faire enquête pour juger s'il y a eu une infraction.

**Le sénateur Baker :** En remontant deux élections en arrière?

**M. Wild :** Il vient d'y avoir des élections. J'ai reçu ma contribution après les élections et, dès le lendemain, je recommence à recueillir des fonds.

**Le président :** Ensuite, cinq années passent.

**M. Wild :** Cinq années passent avant les prochaines élections. J'ai recueilli des fonds pendant cette période de cinq ans mais, pour cette contribution que j'avais reçue le lendemain des dernières élections — et je ne dépose mon rapport que cinq ans après — le directeur général des élections ou leur commissaire n'ont pas le pouvoir de faire enquête. Voilà pourquoi il y a actuellement dans la Loi électorale du Canada une limite de sept ans que nous proposons de porter à 10 ans.

**Le président :** Honorable sénateurs, si l'un d'entre eux vous souhaite intervenir, qu'il le fasse maintenant en s'adressant au président pour que tout le monde puisse entendre.

**Le sénateur Nolin :** D'aucuns disent que les partis politiques — les associations locales, à la suite du projet de loi C-24 — doivent déposer un rapport annuel.

**Le président :** C'est exact.

**Le sénateur Nolin :** Dans son exemple, M. Wild ne parle pas des associations locales. Il parle d'un candidat qui a agi au mépris de la Loi. Bien sûr, aucun candidat n'est au-dessus des lois et c'est pourquoi ce candidat fera l'objet de poursuites si l'on découvre ce qu'il a fait.

**Le sénateur Mitchell :** Donc, son argument ne tient pas car le rapport n'aura de toute façon aucune importance.

**Le sénateur Nolin :** Ce ne sera pas dans le rapport mais le candidat utilisera cet argent, dans votre cas hypothétique, lors d'une élection future et le système découvrira alors ce don.



**Mr. Wild:** You can start raising money as a candidate, and so you are raising money as a candidate: it is not a riding association and not a party. You could be thinking potentially you will be a candidate. You may not even have won a nomination yet to run. The report is not required until four months after the election.

The problem is that you could have a five-year-plus-four-month window before there is any possibility of the Chief Electoral Officer having the information required to even determine if there was a violation, and the Chief Electoral Officer is already stopped by a five-year limit from being able to go forward with any kind of investigation.

**Senator Cowan:** As I read it, it is now five years after the day on which the commissioner became aware of the facts. Now we are saying it should be two years after the date on which the commissioner became aware of the facts.

**Mr. Wild:** That is not the part of the motion I refer to. I refer to the latter part, moving the proposal of 10 years, which is not premised on knowledge, to five years. I want to be clear, I am talking about candidates, and candidates do not file on an annual basis.

**Senator Nolin:** To pursue your example, if I may, it could be an individual's first time as candidate, so the candidate could have raised money seven years ago.

**Mr. Wild:** Yes.

**Senator Nolin:** Then the candidate decides when the individual becomes a candidate to issue receipts for donations that the individual received seven years ago, which is illegal. We all agree it is illegal, but we want that to be prosecuted properly.

**Senator Baker:** It is when the receipt is given that the offence happens.

**Senator Nolin:** It is even in respect of collecting money for an event that was not supposed to be.

**Senator Baker:** You can get him on the offence; you can get him on the receipt.

**Senator Nolin:** You cannot solicit money for a political donation if you are not a candidate.

**Senator Ringuette:** Let us not confuse the issue. If a proposed candidate has illegally solicited and received donations for a four- or five-year period, that is one thing. However, the act says that the commissioner has a two-year period after becoming aware of the facts. Someone could have raised money in 2001 or 1998, but the precise moment the two years starts is when the commissioner has knowledge of the offence.

I do not agree with Mr. Wild's example or other examples that have been raised, because it is from the time that the commissioner acknowledges that there is a potential offence and he then starts to investigate.

**Mr. Wild:** Under the existing Canada Elections Act, section 451(4) reads:

The documents referred to in subsection (1) —

**M. Wild :** Un candidat peut commencer à recueillir de l'argent. Ce n'est pas l'association de circonscription ni le parti qui le font. Quiconque peut envisager d'être candidat à l'avenir. Il n'est même pas nécessaire d'avoir été choisi comme candidat par l'association de circonscription. Le rapport n'aura pas à être déposé avant quatre mois après les élections.

Le problème est qu'il pourrait y avoir une fenêtre de cinq années et quatre mois avant que le directeur général des élections n'obtienne les informations requises pour déterminer s'il y a eu une infraction, et il y a de toute façon une limite de cinq ans qui l'empêchera de faire enquête.

**Le sénateur Cowan :** Selon mon interprétation, c'est maintenant cinq ans après le jour où le commissaire prend connaissance des faits. Maintenant, nous disons que ça devrait être deux ans après le jour où il prend connaissance des faits.

**M. Wild :** Ça ne fait pas partie de la motion dont je parle. Je parle de la dernière partie, portant la limite de 10 ans, qui ne dépend pas de la prise de connaissance, à cinq ans. Je précise qu'il s'agit bien des candidats qui n'ont pas à déposer de rapport annuel.

**Le sénateur Nolin :** Dans votre exemple, l'individu pourrait être candidat pour la première fois et il aurait pu commencer à recueillir de l'argent sept ans auparavant.

**M. Wild :** Oui.

**Le sénateur Nolin :** Ensuite, quand il décide de présenter sa candidature, il obtient le droit de délivrer des reçus pour les qu'il a obtenus sept ans auparavant, ce qui est illégal. Nous convenons tous ce que c'est illégal mais nous tenons à ce que les poursuites soient entreprises correctement.

**Le sénateur Baker :** C'est quand le reçu est remis qu'il y a une infraction.

**Le sénateur Nolin :** C'est même quand on a recueilli de l'argent pour un événement qui n'était pas censé se produire.

**Le sénateur Baker :** On peut poursuivre pour l'infraction; on peut poursuivre pour le reçu.

**Le sénateur Nolin :** Vous ne pouvez pas recueillir des dons politiques si vous n'êtes pas candidat.

**Le sénateur Ringuette :** Ne mélangeons pas tout. Si un candidat sollicite et reçoit illégalement des dons pendant une période de quatre ou cinq ans, c'est une chose, mais il est dit dans la Loi que le commissaire a deux ans pour intervenir après avoir pris connaissance des faits. Quelqu'un a peut-être recueilli de l'argent en 2001 ou en 1998 mais la période de deux ans démarre le jour où le commissaire prend connaissance des faits.

Je n'accepte pas l'exemple de M. Wild ni ceux d'autres sénateurs car c'est à partir du moment où le commissaire reconnaît qu'il y a peut-être eu une infraction qu'il doit commencer à faire enquête.

**M. Wild :** En vertu du paragraphe 451(4) de la loi électorale du Canada...

Les documents visés au paragraphe (1) —

— statement of contributions and so on —

— must be provided to the Chief Electoral Officer within four months after

(a) the day set for polling day; or

(b) the publication of a notice of the withdrawal or deemed withdrawal of the writ for the election, in any other case.

Section 451(1) reads:

The official agent of a candidate shall provide the Chief Electoral Officer with the following in respect of an election:

(a) an electoral campaign return, substantially in the prescribed form —

— and so on; the auditor's report —

(d) a declaration, in the prescribed form, made by the official agent...and

(e) a declaration in the prescribed form made by the candidate...

**The Chairman:** What is the effect of that?

**Mr. Wild:** The effect is that the information required in that form may not be provided until four months after an election. If there is information that has to go into that form that relates to contributions and they were received the day after the prior election, and you have a five-year period in between, under this proposed amendment the Chief Electoral Officer would not be able to either enforce the filing of that prescribed form nor investigate a violation around it because the latter part of that motion says that regardless, it does not touch on knowledge, it is five years from the date the offence occurred.

**Senator Ringuette:** No, it is after the date on which the commissioner becomes aware.

**Mr. Wild:** Keep reading.

One last thing that may or may not assist. The Chief Electoral Officer himself recommended the movement to 10 years. It is very much, as far as I understand it, related to the issue that I am bringing forward today.

**Senator Baker:** Mr. Chairman, the Canada Elections Act started out with a two-year limit, then went to a five-year limit, and now it has gone to a seven-year limit. It has changed fairly rapidly over the years. Some cases have been litigated around the very subject you just raised. For example, the recent decision of *R. v. Nunziata* dealt with that particular occasion of an official agent who collected money on behalf of an independent candidate. The law was reviewed fairly thoroughly by the judge in that case. I read it to be different from what you just described, that the actual offence took place with the collection of the money five years and four months previous to the filing of the return, or the non-filing of the return in Mr. Nunziata's case. I read that

— état des contributions, et cetera —

— doivent être produits auprès du directeur général des élections dans les quatre mois suivant :

a) soit le jour fixé pour le scrutin;

b) soit la publication d'un avis annonçant que le bref délivré pour l'élection a été retiré ou est réputé avoir été retiré.

Il est dit au paragraphe 451(1) que :

L'agent officiel d'un candidat produit auprès du directeur général des élections pour une élection :

a) un compte de campagne électorale exposant le financement et les dépenses —

— et cetera; le rapport du vérificateur —

d) la déclaration de l'agent officiel concernant le compte...  
et

e) la déclaration du candidat concernant le compte...

**Le président :** Quel est l'effet de ces dispositions?

**M. Wild :** L'effet est que les informations requises risquent de ne pas être produites avant quatre mois après l'élection. S'il doit y avoir sur ce formulaire des informations concernant des contributions reçues le lendemain des élections, et qu'il y a une période de cinq ans entre les deux, le directeur général des élections ne pourra pas en vertu de l'amendement proposé exiger le dépôt du formulaire prescrit ou faire enquête au sujet d'une infraction car on dit, dans la dernière partie de cette motion que, nonobstant tout le reste, et ça ne concerne pas la prise de connaissance, c'est cinq ans après la date où l'infraction a été commise.

**Le sénateur Ringuette :** Non, c'est après la date où le commissaire prend connaissance des faits.

**M. Wild :** Poursuivez votre lecture.

Une dernière chose, qui sera peut-être utile ou non. Le directeur général des élections lui-même a recommandé une période de 10 ans. Si j'ai bien compris, c'est directement relié au problème que je soulève.

**Le sénateur Baker :** Monsieur le président, il y avait d'abord dans la Loi électorale du Canada une limite de deux ans qui a ensuite été portée à cinq ans puis à sept. Elle a changé assez rapidement au cours des années. Des poursuites ont été intentées au sujet du problème que vous venez de soulever. Par exemple, un arrêt récent, *R. c. Nunziata*, porte précisément sur le cas d'un agent officiel qui avait recueilli de l'argent au nom d'un candidat indépendant. Le juge s'est penché attentivement sur la Loi à cette occasion. Mon interprétation est différente de la vôtre étant donné que l'infraction a été commise avec la collecte d'argent cinq années et quatre mois avant le dépôt du rapport de déclaration des dons, ou de non-dépôt dans le cas de M. Nunziata. Je vois



differently. Have you read any case law on it? I am just saying that I have a different interpretation from reading that judgment and that was only two months ago.

**Mr. Wild:** My understanding is that the *Nunziata* case is precisely the reason that drove the increase in the time limit to seven years under Bill C-24. The time frame of 18 months after the commission of an offence, which is how it used to be, did not allow the Chief Electoral Officer or the commissioner to prosecute most offences, so that was moved to the two years, and the seven years was brought in as part of that movement.

I do not have much more to offer on this point, quite frankly.

**Mr. Wild:** Mr. Marc Chenier is legal counsel with the Privy Council Office and has been instructing on the portion of the bill dealing with the electoral clause.

**Marc Chenier, Counsel, Legislation and House Planning, Privy Council Office:** Senator Baker is correct in saying that it used to be 18 months after the commission of the offence. That was the limitation period before Bill C-24 in 2003. In most cases, as Mr. Wild noted, that did not allow for offences to be investigated or prosecuted because often they would come to the attention of the commissioner or the Chief Electoral Officer after the expiration of the 18 months. In Bill C-24 the limitation period was increased to seven years after the commission of the offence, and that was seven years because of the maximum amount that could occur before an actual wrongdoing would come to light.

**The Chairman:** Mr. Wild has told us the Chief Electoral Officer has asked that the seven years be increased to 10.

**Mr. Chenier:** That is right. That was in his latest report to Parliament tabled in September of last year.

**Senator Andreychuk:** I want to be clear that if it were five years, we would do better than we did before. If I understood Mr. Wild, there is still that window. If an election were called on a real five-year period, five years would not be sufficient; you would need something more than that. That is one exemption that would occur if we went to five years and would not then be consistent for any election at any time within our legal and constitutional system.

**Mr. Wild:** We are currently at seven years, so the five years is already taking it down by two years. It was felt that seven years was necessary after the incident and which was done by Bill C-24. Bill C-2 bumps it up to 10 years, in line with the report to Parliament filed by the Chief Electoral Officer. The risk that we are trying to identify is that if it is dropped to five years, there is a possibility that you will miss and freeze out certain investigations or violations.

**Senator Cowan:** Is it now two and seven?

**Mr. Wild:** Yes, that is right; it is currently two and seven.

**Mr. Chenier:** It is now 18 months after the commissioner becomes aware of the offence, up to a maximum of seven years after the offence was committed.

donc les choses différemment. Avez-vous lu de la jurisprudence à ce sujet? Je dis simplement que j'interprète différemment cet arrêt rendu il y a deux mois seulement.

**M. Wild :** Je crois comprendre que c'est précisément l'affaire *Nunziata* qui a mené à porter la limite à sept ans avec le projet de loi C-24. La période de 18 mois après l'infraction, qui était la période antérieure, ne permettait pas au directeur général des élections ni au commissaire d'intenter des poursuites dans la plupart des cas et c'est pourquoi elle a été portée d'abord à deux ans puis à sept ans.

Je n'ai pas grand-chose d'autre à dire à ce sujet.

**M. Wild :** M. Marc Chenier est le conseiller juridique du Bureau du Conseil privé et il connaît bien la partie du projet de loi concernant les élections.

**Marc Chenier, avocat, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé :** Le sénateur Baker a raison de dire que c'était 18 mois après l'infraction.

C'était la limite de temps qui existait avant l'adoption du projet de loi C-24 en 2003. Dans la plupart des cas, comme l'a dit M. Wild, cela ne permettait pas de faire enquête ou d'intenter des poursuites parce que les infractions étaient souvent portées à l'attention du commissaire ou du directeur général des élections après l'expiration de la période de 18 mois. Avec le projet de loi C-24, la limite de temps a été portée à sept ans après l'infraction, et c'est la période maximum qui peut s'écouler avant qu'une infraction soit découverte.

**Le président :** M. Wild nous a dit que le directeur général des élections a demandé que la période soit portée de sept ans à 10 ans.

**M. Chenier :** C'est juste. C'était dans le dernier rapport qu'il a déposé devant le Parlement, en septembre dernier.

**Le sénateur Andreychuk :** Je veux m'assurer que la situation serait quand même améliorée si la limite était de cinq ans. Si j'ai bien compris M. Wild, cette période existe encore. Si une élection était déclenchée au bout de cinq ans, une période limite de cinq ans ne vous suffirait pas. Il faudrait plus. Ce serait une exception si la législature durait cinq ans et ça ne concorderait pas avec la tenue des élections dans le délai normalement prévu dans notre régime juridique et constitutionnel.

**M. Wild :** Nous sommes actuellement à sept ans et il y aurait un recul de deux ans si l'on descendait à cinq ans. On avait jugé qu'une période de sept ans était nécessaire après l'incident, et c'est ce qui a été fait avec le projet de loi C-24. Dans le projet de loi C-2, on passe à 10 ans, ce qui correspond à ce qu'avait demandé le directeur général des élections dans son rapport au parlement. Si la période était portée à cinq ans, on risquerait d'empêcher ou de geler certaines enquêtes ou poursuites.

**Le sénateur Cowan :** Maintenant, c'est deux et sept?

**M. Wild :** C'est exact. Actuellement, c'est deux et sept.

**M. Chenier :** Maintenant, c'est 18 mois après que le commissaire prend connaissance de l'infraction, avec un maximum de sept ans après la date de l'infraction.

**Senator Cowan:** Excepting Senator Baker's point that anyone who is in the position would like to have as long as possible. If you had 50 years, that would be fine, but there is a balance to be struck. Obviously, you need to be fair to give the investigation and the charging officers time to do what they have to do, but they must do it in a reasonable time. On the other hand, we must be fair to the people who will be affected by this, as Senator Baker said earlier.

I have not read the report to which you refer.

What is wrong with it as it is now: two and seven?

**Mr. Chenier:** Now, it is 18 months and seven years.

**Senator Cowan:** Is there any litigation, any case where 18 months was found to be insufficient?

**Mr. Chenier:** Unfortunately, we never know because the commissioner is not able to ask for more right now.

**Senator Cowan:** I understand, but he is asking in his report: he wanted what is referred to here.

**Mr. Chenier:** He does not address the knowledge part.

**Senator Cowan:** Why is two years not enough, and you would need to go to five?

**Mr. Chenier:** The first part is the knowledge part.

**Senator Cowan:** We are talking about after the commissioner has knowledge of the offence. I am thinking seriously about your second point if the election cycle is as it is — I had not thought of it that way, but on the first part the commissioner has the information. Why can the commissioner not lay a charge within two years after that point in time?

**Mr. Chenier:** At this point in time, the commissioner does so within 18 months, and it can be a challenge, of course, because you need to contact witnesses. You need to investigate the incident, so 18 months must be a challenge.

**Senator Cowan:** As Senator Baker pointed out earlier, if you made it 10 years, then people move, they die, they forget. Time goes on.

**Mr. Wild:** For that part, it is only five years. For that knowledge part, we are talking about five years to ensure there is enough time to complete an investigation.

**Senator Cowan:** I hear what you say about the seven years, and I think about that, but the idea that someone who has knowledge of an offence would require more than two years: maybe they need more staff. That is the point. If you need more resources, that is one thing, but if you need more time to do what you should be able to do, I find it difficult to understand.

**Mr. Chenier:** With electoral litigation, it is feast or famine. After an election period there is an onslaught of cases that the commissioner must investigate all at once, whereas in other periods it is more relaxed.

**Le sénateur Cowan :** Sauf, comme l'a dit le sénateur Baker, que toute personne occupant le poste aimerait la période la plus longue possible. Si c'était 50 ans, ce serait très bien, mais il faut trouver un équilibre. Évidemment, il faut donner aux responsables des enquêtes et des poursuites le temps nécessaire pour faire leur travail, mais il convient aussi qu'ils le fassent dans un délai raisonnable. En contrepartie, comme l'a dit le sénateur Baker plus tôt, il faut aussi être équitable à l'égard des gens qui seront touchés par cette disposition.

Je n'ai pas lu le rapport dont vous parlez.

Qu'y a-t-il de mal avec la situation actuelle, deux et sept?

**M. Chenier :** Aujourd'hui, c'est 18 mois et sept ans.

**Le sénateur Cowan :** Y a-t-il eu des poursuites durant lesquelles on a constaté qu'une période de 18 mois était insuffisante?

**M. Chenier :** Malheureusement, nous ne le saurons jamais car le commissaire ne peut pas demander plus actuellement.

**Le sénateur Cowan :** Je comprends mais il a formulé la demande dans son rapport.

**M. Chenier :** Il ne parle pas de l'élément prise de connaissance.

**Le sénateur Cowan :** Pourquoi une période de deux ans ne serait-elle pas suffisante et pourquoi faudrait-il passer à cinq ans?

**M. Chenier :** La première partie concerne la prise de connaissance.

**Le sénateur Cowan :** Nous parlons de la période intervenant après que le commissaire ait pris connaissance de l'infraction. Je réfléchis sérieusement à votre deuxième remarque, si le cycle électoral est ce qu'il est — je n'avais pas pensé à ça mais à la première partie, où le commissaire détient l'information. Pourquoi ne peut-il pas tenter des poursuites dans les deux ans après ce moment-là?

**M. Chenier :** À l'heure actuelle, le commissaire le fait dans les 18 mois et cela peut lui causer des problèmes parce qu'il faut prendre contact avec des témoins. Il faut mener une enquête et ça peut être difficile en 18 mois.

**Le sénateur Cowan :** Comme l'a dit le sénateur Baker, si vous passez à 10 ans, les gens déménagent, ils meurent, ils oublient. Le temps passe.

**M. Wild :** Pour cette partie, c'est seulement cinq ans. Pour la prise de connaissance, nous parlons de cinq ans pour qu'il y ait assez de temps pour mener l'enquête à bien.

**Le sénateur Cowan :** Je comprends ce que vous dites au sujet des sept ans mais l'idée que quelqu'un qui a pris connaissance d'une infraction ait besoin de plus de deux ans... Il manque peut-être de personnel. Voilà le problème. Si vous avez besoin de ressources supplémentaires, c'est une chose mais, si vous avez besoin de plus de temps pour faire ce que vous devriez capable de faire, j'ai du mal à comprendre.

**M. Chenier :** Avec les poursuites électorales, c'est l'abondance ou la famine. Après une période électorale, il y a toute une flopée de causes au sujet desquelles le commissaire doit faire enquête d'un seul coup, ce qui n'est pas le cas ensuite.



I think that is probably why a five-year period would be considered an advantage over an 18-month period. After every election, the commissioner can have 700 to 1,000 investigations ongoing at any one point. That is a lot of investigations to conduct in 18 months.

**Senator Andreychuk:** I understand the point that Senator Cowan is making about why the five years, and you are responding that the commissioner needs the time to investigate because they come in en masse and to do a reasoned job, the commissioner needs more time.

Back to the other part, it went to seven years under Bill C-24, as I recall, and it was in this committee. This committee passed it and I think the Senate passed it. At that time, were either one of you making representations? I do not remember.

**Mr. Wild:** Certainly, not me.

**Senator Andreychuk:** I have a vague recollection that there was more time needed, but I wonder whether it covered the point, Mr. Wild, that you make now, that 10 years covers that window of possibility if we go to a five-year span between elections. Do you recall if that issue was raised in Bill C-24? I do not have any recollection of anything like that.

**Mr. Chenier:** I was at Elections Canada at that time, and I remember that the example was given at committee of someone who is deemed to have been a candidate up to the time he or she received his or her first contribution. Again, this can be five years in the past, considering our election calendar, and those donations to a candidate would only be disclosed four months after the election when the individual actually ran. It was calculated so you got your five years plus four months — we are up to five years and four months — and then 18 months for the commissioner to investigate. That brings you to six years and a half, so they rounded it off to seven, just for the ease of it.

**The Chairman:** Honourable senators, we have been on this one issue a long time, and I have certainly heard much debate and argument on both sides. I would like now to turn to Senator Zimmer who wanted to speak after everyone else had made their views, and he now has the floor.

**Senator Zimmer:** In consideration of moving from seven years to 10, I do not think we ever had enough time to analyze it for Bill C-24. However, in light of the conversation that just occurred and the testimony, I want to amend my motion to seven years from five. In view of the conversations that occurred and the testimony, I would like to move it to seven, back to where it was.

**The Chairman:** Honourable senators, to amend his own motion, we need the leave of the committee. Does the committee give Senator Zimmer leave to amend his own proposed amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Day:** I understand he is amending the five years to seven years in clause (b) of his motion.

Je crois que c'est probablement pour cette raison qu'on préfère une période de cinq ans plutôt que de 18 mois. Après chaque élection, le commissaire peut avoir 700 à 1 000 enquêtes à mener en même temps. Ça fait beaucoup d'enquêtes à terminer en 18 mois.

**Le sénateur Andreychuk :** Je comprends ce que dit le sénateur Cowan au sujet des cinq ans et vous nous répondez que le commissaire a besoin de plus de temps pour mener les enquêtes parce qu'il doit les mener toutes en même temps. Il a besoin de plus de temps pour faire un bon travail.

Si je reviens à l'autre partie, on est passé à sept ans avec le projet de loi C-24 que notre comité a adopté et que le Sénat a adopté. À ce moment-là, l'un d'entre vous est-il venu témoigner? Je ne m'en souviens pas.

**M. Wild :** Pas moi, en tout cas.

**Le sénateur Andreychuk :** J'ai le vague souvenir qu'on demandait plus de temps mais je me demande si c'était pour la raison mentionnée par M. Wild, c'est-à-dire qu'une période de 10 ans couvrirait toutes les possibilités s'il y avait cinq ans entre les élections. Vous souvenez-vous si cette question avait été posée au sujet du projet de loi C-24? Je n'en ai aucun souvenir.

**M. Chenier :** Je travaillais à Élections Canada à l'époque et je me souviens que l'on avait donné au comité l'exemple de quelqu'un qui était considéré comme ayant été candidat jusqu'au moment où il avait reçu sa première contribution. Ça peut être cinq ans dans le passé, considérant notre calendrier électoral, et un don fait à un candidat ne serait divulgué que quatre mois après la tenue du scrutin. On avait calculé que ça ferait cinq ans et quatre mois — ça peut être cinq ans et quatre mois — et que le commissaire aurait ensuite 18 mois pour faire enquête. Cela fait donc en tout six ans et demi et on avait arrondi à sept ans pour simplifier.

**Le président :** Honorables sénateurs, nous venons de consacrer beaucoup de temps à cette question, avec de longs arguments pour et contre. J'aimerais maintenant donner la parole au sénateur Zimmer qui voulait intervenir une fois que tout le monde aurait fait connaître son point de vue. Nous l'écoutons.

**Le sénateur Zimmer :** Au sujet du passage de sept ans à 10 ans, je ne pense pas qu'on ait eu suffisamment de temps pour analyser les résultats du projet de loi C-24. Toutefois, considérant le débat que nous venons d'avoir, je veux modifier ma motion pour remplacer cinq ans par sept ans. Suite aux conversations et aux témoignages, j'aimerais passer à sept ans, c'est-à-dire revenir à la situation d'avant.

**Le président :** Honorables sénateurs, il nous faut l'accord du comité pour que le sénateur modifie sa propre motion. Le comité donne-t-il au sénateur Zimmer le droit de modifier sa propre motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Day :** Si j'ai bien compris, il remplace cinq ans par sept ans à l'alinéa b) de sa motion.

**The Chairman:** In clause (b) of what section, so we have it exactly here?

**Senator Zimmer:** Clause 59, page 64:

(b) replacing line 34 with the following:

“than seven years after the day on which the offence”.

**The Chairman:** Honourable senators leave is given, and Senator Zimmer has amended his motion. To let you know where we are, we are now voting on the amendment as amended by Senator Zimmer. Shall the amendment, as amended, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Nolin:** On division.

**The Chairman:** On division.

We are resuming debate on clause 59, as amended. Are there any other amendments proposed to this clause? If so, this is the appropriate time to do it.

**Senator Nolin:** My only comment would be to say to my colleagues that it would be the first time in the history of Parliament we would second-guess an officer of Parliament. Usually, when we receive the request from the Chief Electoral Officer or the commissioner, we follow that.

**The Chairman:** Honourable senators, shall clause 59, as amended, carry?

**An Hon. Senator:** On division.

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Cowan:** I wonder if my colleague is correct in that. It seems to me there would have been reports of a Privacy Commissioner and various other officers of Parliament that this government has not accepted and recommendations, say, of the Privacy Commissioner, the Information Commissioner, and so forth.

**Senator Nolin:** My comment was on section 59 of Bill C-2.

**Senator Cowan:** I understood Senator Nolin to say this would be the first time that the recommendations of an officer of Parliament have not been accepted, and I wonder whether that is correct.

**Senator Nolin:** Maybe I will read back the meaning.

[Translation]

**Senator Nolin:** It would be the first time, I believe, that Parliament would not accept a recommendation of the Chief Electoral Officer as an officer of Parliament.

[English]

**The Chairman:** Shall clause 59, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** On division.

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Clause 59 as amended is carried on division.

**Le président :** À l'alinéa b) de quelle partie, pour que tout soit clair?

**Le sénateur Zimmer :** Article 59, page 64 :

b) par substitution à la ligne 34 de ce qui suit :

« en tout état de cause, plus de sept ans après la ».

**Le président :** Honorables sénateurs, le comité a donné son accord et le sénateur Zimmer a modifié sa motion. Pour que tout soit clair, nous votons maintenant sur l'amendement modifié par le sénateur Zimmer. L'amendement modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le sénateur Nolin :** Avec dissidence.

**Le président :** Avec dissidence.

Nous reprenons le débat sur l'article 59 modifié. Y a-t-il d'autres propositions d'amendement? C'est le moment de les présenter.

**Le sénateur Nolin :** Mon seul commentaire est que ce serait la première fois dans l'histoire du parlement que nous n'aurions pas accédé à la demande d'un agent du parlement. En règle générale, quand nous recevons une demande du directeur général des élections ou du commissaire, nous y accédons.

**Le président :** Honorables sénateurs, l'article 59 modifié est-il adopté?

**Une voix :** Avec dissidence.

**Des voix :** Adopté.

**Le sénateur Cowan :** Je me demande si mon collègue a raison. Il me semble qu'il y a eu des rapports du Commissaire à la vie privée et d'autres agents du parlement que le gouvernement n'a pas acceptés, tout comme des recommandations du Commissaire à la vie privée, disons, ou du Commissaire à l'information.

**Le sénateur Nolin :** Mon commentaire portait sur l'article 59 du projet de loi C-2.

**Le sénateur Cowan :** Je croyais avoir entendu le sénateur Nolin dire que ce serait la première fois que des recommandations d'un agent du parlement n'auraient pas été acceptées, et je ne pense pas qu'il avait raison.

**Le sénateur Nolin :** Je vais revoir le sens de mon commentaire.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Ce serait la première fois, selon moi, que le Parlement n'accepterait pas la recommandation du Directeur général des élections en sa qualité d'officier du Parlement.

[Traduction]

**Le président :** L'article 59 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Avec dissidence.

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 59 modifié est adopté avec dissidence.



Shall clause 60 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 61 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 62 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 63 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 64 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 65 carry?

**Senator Day:** We are into a different subject matter here in clause 65.

**The Chairman:** Yes, the Lobbyists Registration Act.

**Senator Day:** We just finished subject matter. I have to readjust myself.

**The Chairman:** We are now at what is called the Lobbyists Registration Act, clause 65.

Honourable senators, shall clause 65 carry?

**Senator Day:** I do not see any amendment.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 66 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 67 carry?

**Senator Andreychuk:** I move:

That Bill C-2, in Clause 67, be amended by

(a) replacing line 13 on page 66 with the following:

“designated public officer holder” means

(b) replacing lines 18 and 19 on page 66 with the following:

(b) any other public office holder who, in a department within the meaning of paragraph (a), (a.1) or (d) of the definition “department” in section 2 of the *Financial Admin-*

**Senator Day:** Can we have an explanation on this?

**Senator Andreychuk:** The definition of public office-holders includes senators and the definition of senior public office-holders does not. The Senate Law Clerk indicated his concern with the fact that the assistant deputy ministers are included in the senior category. Changing the title of the public office-holders included under the lobbying act from “senior” to “designated” will better

L'article 60 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 61 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 62 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 63 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 64 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 65 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Nous abordons un nouveau sujet avec l'article 65.

**Le président :** Oui, la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

**Le sénateur Day :** Nous venons juste de finir un sujet. Je vais devoir m'ajuster.

**Le président :** Nous en sommes maintenant à ce qu'on appelle la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, article 65.

Honorables sénateurs, l'article 65 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Je ne vois pas de propositions d'amendement.

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 66 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 67 est-il adopté?

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 67 :

a) par substitution à la ligne 13 de la page 66 de ce qui suit :

« titulaire d'une charge publique désignée »

b) par substitution aux lignes 18 et 19 de la page 66 de ce qui suit :

b) tout autre titulaire d'une charge publique qui occupe, au sein d'un ministère au sens des alinéas a), a.1 ou d) de la définition de ce terme à l'article 2 de la *Loi sur la*.

**Le sénateur Day :** Pourriez-vous nous donner une explication?

**Le sénateur Andreychuk :** La définition d'un titulaire de charge publique comprend les sénateurs, mais pas la définition d'un titulaire de charge publique de haut rang. Le légiste du Sénat a exprimé sa préoccupation avec le fait que les sous-ministres adjoints sont inclus dans les titulaires de haut rang. Modifier le titre des titulaires de charge publique dans la Loi sur le lobbying

respect the range and hierarchy of positions to be included under this definition. There are also some consequential motions to amend this title as we go through the bill.

I do not know if either Mr. Patrice or Mr. Wild would like to make any further comments.

**Senator Day:** We like the first part; we understand that. It is easy. We thank you for that.

The second part, I am not certain of yet.

**The Chairman:** Mr. Wild is about to enlighten you.

**Mr. Wild:** The second part, *(b)*, does a couple of things. Instead of saying “any individual” it reorients it to “public office holder,” which is the key core definition existing in the lobbying act as it is. You have the key core category of public office-holders, and then you have “designated public office-holders,” which are meant to be a subset of public office-holders.

The word “individual” was causing a bit of discrepancy, ensuring we were staying within the set of public office-holders. The rest of it is again to address a concern that had been raised by the Senate Law Clerk that we were capturing the staffs of the House, the Senate, the Senate Ethics Officer and so forth. Hence, there are two things missing, a *(b)* and a *(c)* from that list within the meaning of paragraph *(a)*, *(a.1)* or *(d)*. The *(b)* is commissions of inquiry and the *(c)* is the staff of the House and Senate and so on.

It is removing them out of the requirement on the designated public office-holder.

**Senator Day:** That is helpful. We can support that.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 67 carry, the Honourable Senator Andreychuk moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 67, as amended, carry?

**Senator Day:** There is another one.

**Senator Andreychuk:** There is one more.

I move:

That Bill C-2, in Clause 67, be amended by replacing line 2 on page 67 with the following:

to (4), as if the person were a designated public

These are consequential amendments.

**The Chairman:** Consequential.

**Senator Andreychuk:** To the one we just moved.

**Senator Day:** Did you say that is consequential?

**Senator Andreychuk:** Yes.

en remplaçant « de haut rang » par « désignée » sera plus conforme à la hiérarchie des postes devant être inclus dans cette définition. Il y aura également plus tard des amendements corrélatifs pour modifier ce titre dans le projet de loi.

Je ne sais pas si M. Patrice ou M. Wild souhaitent faire d'autres remarques.

**Le sénateur Day :** Nous aimons la première partie, nous la comprenons. C'est facile. Nous vous en remercions.

En ce qui concerne la deuxième partie, je ne sais pas encore.

**Le président :** M. Wild va éclairer votre lanterne.

**M. Wild :** La deuxième partie, *b)*, fait deux choses. Au lieu de parler de toute personne, elle parle de titulaire de charge publique, ce qui est la définition centrale dans la Loi sur le lobbying. Il y a la catégorie fondamentale des titulaires de charge publique, et il y a ensuite la catégorie des titulaires de charge publique désignée.

Le mot « personne » ne semblait pas adéquat dans un texte concernant les titulaires de charge publique. Le reste est destiné à répondre à une préoccupation exprimée par le légiste du Sénat concernant le fait que la disposition s'applique aux employés de la Chambre des communes et du Sénat, au conseiller sénatorial en éthique, et cetera. Il y a donc deux choses qui manquent dans cette liste, un *b)* et un *c)*, au sens des alinéas *a)*, *a.1)* ou *d)*. Le *b)* concerne les commissions d'enquête, et le *c)*, le personnel de la Chambre des communes et du Sénat, et cetera.

On les retire de la disposition concernant les titulaires de charge publique désignée.

**Le sénateur Day :** C'est utile. Nous pouvons appuyer cela.

**Le président :** L'honorable sénateur Andreychuk propose que l'article 67 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** L'article 67 modifié est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Il y a une autre motion.

**Le sénateur Andreychuk :** Il y en a une autre.

Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié par substitution à la ligne 3 de la page 67 de ce qui suit :

désignée pendant cette période.

Il y a des amendements corrélatifs.

**Le président :** Il est corrélatif.

**Le sénateur Andreychuk :** À celui que nous venons de proposer.

**Le sénateur Day :** Avez-vous dit que celui-ci est corrélatif?

**Le sénateur Andreychuk :** Oui.



**The Chairman:** Senator Andreychuk said it was, and I was repeating it to ensure I heard it correctly.

**Senator Andreychuk:** To the amendment we just passed.

**Senator Day:** Yes. We support that.

**The Chairman:** Honourable senators, in amendment to the motion that clause 67 as amended carry, the Honourable Senator Andreychuk moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, shall clause 67, as amended twice, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Clause 67 as amended is carried unanimously. Shall clause 68 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 69 carry?

**Senator Andreychuk:** I move that Bill C-2 be amended in clause 69 by replacing lines 30 to 32 on page 69 —

**Senator Cowan:** I have line 19.

**Mr. Patrice:** It is a government amendment.

**Senator Cowan:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 69, on page 69, by replacing line 19 with the following:

“(g) the fact that the undertaking does not provide for any”.

**The Chairman:** Could you give us an explanation?

**Senator Cowan:** Yes. We are simply replacing the word “it” with “the undertaking” to make it clear that it is referring to an undertaking required to be filed by a consultant lobbyist under section 5 of the Lobbyists Registration Act. It does not change any intent.

**Senator Andreychuk:** We are prepared to accept that.

**The Chairman:** Mr. Wild?

**Mr. Wild:** Given that the French is “le fait que l’engagement ne prévoit aucun paiement,” I do not have a problem with it and I view it as a technical amendment.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 69 carry, the Honourable Senator Cowan moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Le président :** Le sénateur Andreychuk a dit qu’il l’était et je voulais seulement m’en assurer.

**Le sénateur Andreychuk :** Il est corrélatif à l’amendement que nous venons juste d’adopter.

**Le sénateur Day :** Oui. Nous l’appuyons.

**Le président :** L’honorable sénateur Andreychuk propose que l’article 67 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d’amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** Honorables sénateurs, l’article 67 modifié deux fois est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L’article 67 modifié est adopté à l’unanimité.

L’article 68 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** Adopté. L’article 69 est-il adopté?

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose que le projet de loi C-2 soit modifié à l’article 69 par substitution, aux lignes 30 à 33 de la page 69 ...

**Le sénateur Cowan :** J’ai la ligne 19.

**M. Patrice :** C’est un amendement du gouvernement.

**Le sénateur Cowan :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié dans la version anglaise à l’article 69, page 69, par substitution à la ligne 19 de ce qui suit :

« (g) the fact that the undertaking does not provide for any ».

**Le président :** Pouvez-vous donner une explication?

**Le sénateur Cowan :** Oui. Nous remplaçons simplement le mot « it » par « the undertaking » pour bien préciser qu’il s’agit d’un engagement devant être divulgué par un lobbyiste consultant au titre de l’article 5 de la Loi sur l’enregistrement des lobbyistes. Ça ne change pas l’objectif.

**Le sénateur Andreychuk :** Nous sommes prêts à l’accepter.

**Le président :** Monsieur Wild?

**M. Wild :** Comme on dit en français « le fait que l’engagement ne prévoit aucun paiement », il n’y a pas de problème et c’est un amendement technique.

**Le président :** L’honorable sénateur Cowan propose que l’article 69 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** D’accord.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Andreychuk:** I move:

That Bill C-2, in Clause 69, be amended by replacing lines 30 to 32 on page 69 with the following:

the individual as a designated public office holder and the date on which the individual last ceased to hold such a designated public office;

This is a consequential amendment to changing the words from “senior” to “designated,” which we just passed. There are a series of them.

**The Chairman:** Senator Day?

**Senator Day:** We support that.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 69 carry, the Honourable Senator Andreychuk moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 69, as amended twice, carry?

**Senator Nolin:** Here is another one.

**The Chairman:** Clause 69?

**Senator Andreychuk:** On page 70. I move:

That Bill C-2, in Clause 69, be amended by replacing lines 4 to 6 on page 70 with the following:

month involving a designated public office holder and relating to the undertaking,

(i) the name of the designated public office

This is also a consequential amendment from when we changed “senior public office-holder” to “designated.”

**Senator Day:** We support that.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 69 carry, the Honourable Senator Andreychuk moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 69, as amended three times, carry?

**Mr. Patrice:** There is another one.

**Senator Andreychuk:** No, there is clause 70.

**The Chairman:** I repeat, shall clause 69, as amended three times, carry?

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d’amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l’article 69 par substitution à la ligne 27 de la page 69 de ce qui suit :

« charge publique désignée et la date de ».

C’est un amendement corrélatif à l’amendement antérieur remplaçant « de haut rang » par « désignée », que nous avons adopté. Il y en a plusieurs de même nature.

**Le président :** Sénateur Day?

**Le sénateur Day :** Nous l’appuyons.

**Le président :** L’honorable sénateur Andreychuk propose que l’article 69 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d’amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** L’article 69 modifié deux fois est-il adopté?

**Le sénateur Nolin :** En voici un autre.

**Le président :** Pour l’article 69?

**Le sénateur Andreychuk :** À la page 70. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l’article 69 par substitution à la ligne 4 de la page 70 de ce qui suit :

« publique désignée au cours du mois, le ».

C’est aussi un amendement corrélatif au fait que nous avons remplacé « de haut rang » par « désignée ».

**Le sénateur Day :** Nous sommes d’accord.

**Le président :** L’honorable sénateur Andreychuk propose que l’article 69 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d’amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** L’article 69 modifié trois fois est-il adopté?

**M. Patrice :** Il y en a un autre.

**Le sénateur Andreychuk :** Non, c’est l’article 70.

**Le président :** Je répète, l’article 69 modifié trois fois est-il adopté?



**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 70 carry?

**Senator Andreychuk:** Clause 70. I move:

That Bill C-2, in Clause 70, be amended by replacing lines 38 and 39 on page 72 with the following:

month involving a designated public office holder,

(i) the name of the designated public office

This is also a consequential amendment from senior to designated, which we just passed.

**Senator Day:** We are pleased to support that.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 70 carry, the Honourable Senator Andreychuk moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 70, as amended, carry?

**Mr. Patrice:** There is another one.

**Senator Andreychuk:** I am sorry.

**Senator Day:** These are all government amendments.

**The Chairman:** Thank you for letting me know.

**Senator Day:** I thought our viewers should know.

**Senator Andreychuk:** There is a consequential amendment on the changing from senior to designated. Therefore, I move:

That Bill C-2, in Clause 70, be amended by replacing lines 7 to 9 on page 72 with the following:

“qualified the employee as a designated public office holder and the date on which the employee last ceased to hold such a designated”

Again, this is changing from senior to designated.

**Senator Day:** That is a consequential amendment, and we accept that amendment from the government.

**The Chairman:** In the amendment on the motion that clause 70 carry, the Honourable Senator Andreychuk moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Senator Andreychuk, do you have another?

**Senator Andreychuk:** No. Those are all under clause 70.

**The Chairman:** Shall clause 70, as amended, carry?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 70 est-il adopté?

**Le sénateur Andreychuk :** Article 70. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 70 par substitution à la ligne 39 de la page 72 de ce qui suit :

« publique désignée au cours du mois, le ».

C'est encore un amendement corrélatif à celui que nous avons adopté plus tôt.

**Le sénateur Day :** Nous sommes heureux de l'appuyer.

**Le président :** L'honorable sénateur Andreychuk propose que l'article 70 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** L'article 70 modifié est-il adopté?

**M. Patrice :** Il y en a un autre.

**Le sénateur Andreychuk :** Je suis désolée.

**Le sénateur Day :** Ce sont tous des amendements du gouvernement.

**Le président :** Merci de me l'indiquer.

**Le sénateur Day :** Je voulais l'indiquer aux téléspectateurs.

**Le sénateur Andreychuk :** Il y a encore un amendement corrélatif. Je propose :

Que le projet de loi Bill C-2 soit modifié à l'article 70 par substitution à la ligne 6 de la page 72 de ce qui suit :

« charge publique désignée et la date de ».

C'est encore corrélatif.

**Le sénateur Day :** C'est un amendement corrélatif et nous acceptons cet amendement du gouvernement.

**Le président :** L'honorable sénateur Andreychuk propose que l'article 70 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** Sénateur Andreychuk, en avez-vous un autre?

**Le sénateur Andreychuk :** Non. C'est tout pour l'article 70.

**Le président :** L'article 70 modifié est-il adopté?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 71 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 72 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 73 carry?

**Senator Andreychuk:** Perhaps you could keep looking over here. It is line 22. Which one is yours?

I move:

That Bill C-2, in Clause 73, be amended by replacing line 22 on page 74 with the following:

“present or former designated public office holder”

**Senator Day:** Dispense.

**Senator Andreychuk:** This is also a consequential amendment.

**Senator Cowan:** My amendment on line —

**The Chairman:** Senator Cowan, just wait for a moment. I want to complete Senator Andreychuk's amendment first.

In amendment to the motion that clause 73 carry, the Honourable Senator Andreychuk moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Cowan:** Line 30 on that page, Mr. Chairman. I move:

That Bill C-2 be amended in clause 73, on page 74, by replacing line 30 with the following:

“(2) The Commissioner shall, in a report under”.

We are simply replacing the word “may” with the word “shall.”

**The Chairman:** Honourable senators, in amendment to the motion that clause 73 carry, the Honourable Senator Cowan moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Andreychuk:** Could we get an explanation, please?

**The Chairman:** An explanation of the “shall” and the “may?”

**Senator Andreychuk:** Yes.

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 71 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 72 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 73 est-il adopté?

**Le sénateur Andreychuk :** Vous devriez peut-être regarder ici. C'est la ligne 22. Lequel est le vôtre?

Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 73 par substitution à la ligne 23 de la page 74 de ce qui suit :

« publique désignée l'information tirée des ».

**Le sénateur Day :** Oui.

**Le sénateur Andreychuk :** C'est aussi un amendement corrélatif.

**Le sénateur Cowan :** Mon amendement de la ligne —

**Le président :** Un instant, sénateur Cowan, je veux d'abord en finir avec l'amendement du sénateur Andreychuk.

L'honorable sénateur Andreychuk propose que l'article 73 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le sénateur Cowan :** Ligne 31 de cette page, monsieur le président. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 73 de la page 74 par substitution à la ligne 31 de ce qui suit :

« (2) Le commissaire fait rapport au titre ».

Nous remplaçons simplement « peut faire » par « fait ».

**Le président :** L'honorable sénateur Cowan propose que l'article 73 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le sénateur Andreychuk :** Pourrions-nous avoir une explication, s'il vous plaît?

**Le président :** Une explication de « peut faire » et « fait »?

**Le sénateur Andreychuk :** Oui.



**Senator Cowan:** Proposed section 9.1(2) says that the commissioner may in a report under section 11 report on a failure on the part of a present or former senior public office-holder to respond. I suppose there is a consequential amendment as well there from your part.

**Senator Andreychuk:** Yes.

**Senator Cowan:** Proposed section 11 is the annual report and proposed section 11.1 is a special report that the commissioner is in one case authorized or required to —

**The Chairman:** Do you want it to be made mandatory?

**Senator Cowan:** Yes. If there is a failure, we can see no reason why he should not be required to report that to Parliament.

**Mr. Wild:** The only technical issue from my perspective is trying to work through the fact that proposed section 11.1 is a “may,” so the special report is a discretionary one. There is no requirement.

I want to ensure I am going through this properly. I am a little concerned that putting a requirement on the commissioner to have to report under proposed section 11 or 11.1 on the failure will be read as though the commissioner will no longer have discretion and will have to make special reports to Parliament as opposed to deciding instead, because the failure is insignificant, to simply report it in the annual report.

I am not sure I am clear on whether that is the intent or where this is going.

**The Chairman:** Senator Cowan?

**Senator Cowan:** The annual report is mandatory.

**Mr. Wild:** Right.

**Senator Cowan:** Proposed section 11.1 is a special report.

**Mr. Wild:** Special reports are generally discretionary because they can happen at any time when the commissioner feels that there is a matter that warrants such a report.

**Senator Cowan:** My response would be that if he prepares a report, then it has to contain the infraction. If he decides in his discretion not to prepare a special report, then, obviously, there is nothing to be included.

**Mr. Wild:** I can come up with one scenario for you to think about; there might be infractions that are not serious that normally he would put in the annual report. However, if the government were looking at doing amendments to the Lobbyists Registration Act and he were to decide to issue a special report to Parliament with respect to his reaction to those draft amendments proposed, it would require him to include those infractions when it has nothing to do with the subject matter of the special report itself.

**Senator Cowan:** Is he required to submit a special report? I thought it was at his discretion to do so.

**Le sénateur Cowan :** On propose au paragraphe 9.1(2) que le commissaire puisse faire rapport au titre de l'article 11 sur l'omission par un titulaire présent ou passé de charge publique de haut rang de donner une réponse. Je suppose que vous aurez également un amendement corrélatif.

**Le sénateur Andreychuk :** Oui.

**Le sénateur Cowan :** L'article 11 est le rapport annuel, et l'article 11.1 est un rapport spécial que le commissaire est autorisé ou tenu, dans un cas, de —

**Le président :** Vous voulez que ce soit obligatoire?

**Le sénateur Cowan :** Oui. S'il y a une omission, nous ne voyons aucune raison qu'il ne soit pas tenu d'en faire rapport au parlement.

**M. Wild :** Le seul problème technique, à mon avis, est que l'article 11.1 proposé dit également que le commissaire « peut », ce qui signifie que le rapport spécial est facultatif. Il n'est pas obligatoire.

Je veux m'assurer que tout ceci est fait correctement. Je me demande si nous pouvons exiger que le commissaire produise un rapport au titre de l'article 11 ou de l'article 11.1 car cela risque d'être interprété comme l'indication que le commissaire n'a plus aucune marge de manœuvre et qu'il sera obligé d'adresser des rapports spéciaux au parlement au lieu de décider, si l'omission est sans importance, d'en parler uniquement dans son rapport annuel.

Je ne sais pas si c'est bien l'intention.

**Le président :** Sénateur Cowan?

**Le sénateur Cowan :** Le rapport annuel est obligatoire.

**M. Wild :** Oui.

**Le sénateur Cowan :** L'article 11.1 parle d'un rapport spécial.

**M. Wild :** En règle générale, les rapports spéciaux sont facultatifs car ils sont produits quand le commissaire estime que la situation l'exige.

**Le sénateur Cowan :** Ma réponse est que, s'il prépare un rapport, l'infraction doit y être mentionnée. S'il décide de ne pas préparer de rapport, il n'aura évidemment rien à inclure.

**M. Wild :** Je peux imaginer un scénario. Il pourrait y avoir des infractions sans gravité dont il parlerait normalement dans son rapport annuel. Toutefois, si le gouvernement envisageait de modifier la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et que le commissaire décidait d'adresser un rapport spécial au parlement pour lui communiquer sa réaction aux modifications proposées, cela l'obligerait à y parler aussi de ces infractions, même si elles n'avaient rien à voir avec le thème de ce rapport spécial.

**Le sénateur Cowan :** Est-il obligé de présenter un rapport spécial? Je pensais qu'il avait toute latitude à cet égard.

**Mr. Wild:** It is, but if he exercises the discretion to issue the special report, he would have to include the infractions as opposed to waiting to put them in the annual report if he chooses to write a special report on a completely unrelated topic to infractions specific to a policy question around the act. I believe that I understand the intent.

**Senator Mitchell:** We could leave it to the end.

**Senator Cowan:** As long as he reports on it at some time. The way it reads now, it is not necessary that he report on the infractions. It says that he “may report” on the infraction. We are suggesting that he “must report” on the infractions. Whether he reports on it in his special report or in his annual report, I do not think matters.

**Senator Baker:** Could Mr. Wild tell us whether there is any requirement for the commissioner to report in this case on the failure of the public office-holder to respond or the unsatisfactory response of the public office-holder?

Is there a requirement for the commissioner to so respond concerning those particular instances in any other part of the report? That is Senator Cowan’s main point. If you have an unsatisfactory response or no response, would this require the commissioner to report on it at some time?

**Mr. Wild:** If it is in the frame of an investigation, then the commissioner has a mandatory requirement to report. That is in proposed section 10.5 on page 79, which outlines all the requirements. If there is an infraction relating to the investigatory powers of the commissioner, then it is mandatory that it follows with the report. Outside of that, the annual report would be the other mandatory report.

**Senator Cowan:** The difficulty is with proposed section 11.1 and not with proposed section 11.

**Mr. Wild:** That is correct.

**Senator Cowan:** Perhaps it could be: “shall report...”

**Senator Mitchell:** It says, “or,” so there does not need to be a problem with 11.1 because he is going to do it in 11. Mr. Wild’s concern with 11.1, a special report, is not the case.

**Senator Cowan:** If the commissioner did not feel it was significant enough to put in a special report, he could put it in the annual report and that would be sufficient.

**Senator Mitchell:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Wild, last word to you.

**Mr. Wild:** I am not sure that I should have the last word.

I understand the point. I have a bit of discomfort as to whether the commissioner retains the discretion to decide in which report to put the infraction. If the infraction has occurred and he decides to go ahead with the special report, I want to ensure that he does

**M. Wild :** Il a cette latitude mais, s’il décidait de publier un rapport spécial, il serait obligé d’y mentionner ces infractions au lieu d’attendre la publication de son rapport annuel pour en parler, même si son rapport spécial n’avait strictement rien à voir avec ces infractions. Je crois comprendre l’objectif visé.

**Le sénateur Mitchell :** Nous pourrions laisser cela jusqu’à la fin.

**Le sénateur Cowan :** Tant qu’il produit un rapport à ce sujet à un certain moment. Mon interprétation actuelle est qu’il ne lui est pas nécessaire de faire un rapport sur les infractions. On dit qu’il « peut faire » rapport sur les infractions mais nous proposons qu’il soit obligé de le faire. Qu’il traite des infractions dans son rapport spécial ou son rapport annuel n’a pas d’importance, à mes yeux.

**Le sénateur Baker :** M. Wild pourrait-il nous dire si le commissaire serait obligé de faire rapport dans le cas d’un titulaire de charge publique ne répondant pas du tout ou ne répondant pas de manière satisfaisante?

Le commissaire serait-il obligé de traiter de ces questions particulières dans une autre partie de son rapport? C’est le principal argument du sénateur Cowan. S’il obtient une réponse satisfaisante ou n’obtient pas de réponse du tout, serait-il obligé d’en faire rapport à un certain moment?

**M. Wild :** Si c’est dans le contexte d’une enquête, il serait obligé d’en faire rapport au titre de l’article 10.5 proposé, à la page 79, qui énonce toutes les exigences. Si une infraction est commise au sujet des pouvoirs d’enquête du commissaire, celui-ci est obligé d’en parler dans son rapport. À part cela, le seul autre rapport obligatoire serait le rapport annuel.

**Le sénateur Cowan :** Le problème vient de l’article 11.1 proposé et non pas de l’article 11.

**M. Wild :** Vous avez raison.

**Le sénateur Cowan :** Peut-être devrait-on dire qu’il « fait rapport »...

**Le sénateur Mitchell :** On dit « ou », ce qui signifie qu’il n’y aura pas nécessairement de problème avec l’article 11.1 car il pourra en traiter en vertu de l’article 11. Le problème soulevé par M. Wild au sujet de l’article 11.1, un rapport spécial, n’est pas valide.

**Le sénateur Cowan :** Si le commissaire pensait que le problème n’était pas assez important pour justifier un rapport spécial, il lui suffirait d’en traiter dans son rapport annuel.

**Le sénateur Mitchell :** Oui.

**Le président :** M. Wild, vous aurez le dernier mot.

**M. Wild :** Je ne suis pas certain que je devrais avoir le dernier mot.

Je comprends le dilemme. Je suis un peu mal à l’aise avec le fait que le commissaire conserve le pouvoir de décider dans quel rapport il traitera de l’infraction. Si une infraction a été commise et qu’il décide de produire le rapport spécial, je voudrais être sûr



not have to colour the contents of the special report with a report on an infraction, if it is minor enough to be reserved for the annual report.

**Senator Andreychuk:** I have some sympathy for the amendment but we are not sure what the unintended consequences might be. I would suggest from the government side that we abstain from this. That would be one way to determine whether we agree. I have a sense that the majority side will proceed in any event but if we can be persuasive at third reading, then you might wish to withdraw it.

It is too late in the evening now to figure out whether we can hold this portion in abeyance and come back to it in some way. I see heads nodding so I would suggest that I abstain and give some due diligence.

**Senator Mitchell:** The rest of section 11.1 clarifies this and makes our point even stronger where it says, "...if, in the opinion of the Commissioner, the matter is of such urgency or importance that a report on it should not be deferred until the next annual report."

That means the commissioner can defer it past the special report to the next annual report at his discretion. There is a double indemnification against Mr. Wild's concern and I do not think it is a concern. Proposed section 11.1 on the special report gives the commissioner the either/or option.

**The Chairman:** Five minutes ago I think I said that Mr. Wild has the last word, after which I will put the motion.

**Senator Day:** I am not sure but with all due respect to Mr. Wild, once he has explained the position to us, we are putting him in a position of debate with us on the issue. I do not think that is fair to him, although he is good at it because he has convinced us on two or three points. He is here as a resource person and not as an opponent on debate.

**The Chairman:** He will have the last word now.

**Mr. Wild:** I was hoping in the time this was taking that my colleague would have come back with a word from some of our drafters to ensure that my concern is as unwarranted as some here are trying to convince me it is. I like to be up front about things. If my concern is unwarranted, that is great, because I do not want to unduly delay the consideration of the bill.

**Senator Andreychuk:** A point of order, Mr. Chairman, Mr. Wild has been put under scrutiny two or three times now. I understand that Liberal senators want to proceed with the amendment, and they have the majority. On the government side, we are abstaining to give due deliberation. I think we can proceed.

**The Chairman:** I am painfully aware of who is the majority and who is the minority.

**Senator Andreychuk:** You will be even more painfully aware.

qu'il n'aura pas à imprimer une orientation particulière à son rapport spécial en étant obligé de parler de cette infraction si celle-ci était assez mineure pour être réservée au rapport annuel.

**Le sénateur Andreychuk :** Je comprends l'objectif visé par l'amendement mais nous n'arrivons pas à en cerner les conséquences éventuelles. Je recommanderais donc au gouvernement de s'abstenir, ce qui serait une manière de déterminer si nous sommes d'accord. J'ai le sentiment que la majorité ira quand même de l'avant mais, si nous pouvons être assez convaincants en troisième lecture, vous voudrez peut-être le retirer.

Il est trop tard ce soir pour déterminer si nous pouvons mettre cette proposition de côté afin d'y revenir plus tard. Comme je vois des signes de tête approuvateurs, je propose de m'abstenir afin de pouvoir y réfléchir plus tard.

**Le sénateur Mitchell :** Le reste de l'article 11.1 donne des précisions et renforce notre argument en disant que si « l'urgence ou l'importance sont telles, selon lui, qu'il serait contre-indiqué d'en différer le compte rendu jusqu'au rapport annuel suivant ».

Cela veut dire que le commissaire peut parfaitement ne pas en parler dans le rapport spécial et attendre le prochain rapport annuel. Il y a une double protection contre le problème évoqué par M. Wild et je ne pense pas que nous ayons à nous inquiéter. En vertu de l'article 11.1 proposé, le commissaire a le choix.

**Le président :** Je crois avoir dit il y a cinq minutes que M. Wild aurait le dernier mot, après quoi nous passerons au vote.

**Le sénateur Day :** Ceci dit sans vouloir offenser M. Wild, nous ne devons pas l'entraîner dans le débat une fois qu'il nous a donné les explications demandées. Ce ne serait pas juste à son égard, même si je constate qu'il ne manque pas de talent puisqu'il a réussi à nous convaincre sur deux ou trois questions. Son rôle ici est d'être une personne ressource et non pas un participant au débat.

**Le président :** Je lui donne maintenant le dernier mot.

**M. Wild :** J'avais espéré, pendant ce débat, que nous aurions un mot des rédacteurs nous indiquant que ma préoccupation est aussi peu justifiée que certains à côté de moi essayent de m'en convaincre. J'aime bien être clair sur ces choses-là. Si ma préoccupation n'est pas justifiée, très bien, car je ne voudrais pas retarder indûment l'examen de ce projet de loi.

**Le sénateur Andreychuk :** Un rappel au règlement, monsieur le président. M. Wild a été mis sur la sellette deux ou trois fois. Je comprends que les sénateurs libéraux veulent adopter l'amendement et qu'ils ont la majorité. Du côté gouvernemental, nous nous abstenons pour permettre la réflexion voulue. Je pense que nous pouvons poursuivre.

**Le président :** Je suis douloureusement conscient de qui est majoritaire et qui est minoritaire.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous allez en être encore plus douloureusement conscient.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 73 carry, the honourable Cowan moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Andreychuk:** Abstain.

**The Chairman:** We need a moment. We have been asked for abstentions and the proper way to do it is with a roll call. I would ask the clerk of the committee to do this.

**Senator Baker:** Could you put the complete motion and then, as you suggest, put the motion again to see if there are any abstentions.

**The Chairman:** As a matter of fact, there were. I was told it could only classify if I recorded the abstention. There is a proper way and a wrong way to do it so we will call for a roll call.

**Senator Andreychuk:** Mr. Chairman, on a point of order, in the usual good Senate fashion, we have deliberated the point so long that the officials have had an opportunity to look at it. I am prepared to accept their advice now that they will accept this amendment. Therefore, we do not have to worry about the abstention and we can go by unanimous agreement.

**The Chairman:** I have already put the motion but I will put it again to ensure the record is correct.

In amendment to the motion that clause 73 carry, the Honourable Senator Cowan moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** We have another motion.

**Senator Andreychuk:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 73 by replacing —

**Senator Day:** Dispense.

**Senator Andreychuk:** This is also a consequential amendment on the changing from “senior” to “designated.”

**Senator Day:** This side is prepared to accept the motion.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 73 carry, the Honourable Senator Andreychuk moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Le président :** L'honorable sénateur Cowan propose que l'article 73 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le sénateur Andreychuk :** Abstention.

**Le président :** Donnez-nous un moment. Il y a des abstentions et la procédure normale est alors de procéder à un vote nominatif. Je demande au greffier du comité de s'en occuper.

**Le sénateur Baker :** Pouvez-vous demander le vote normal sur la motion et ensuite, comme vous dites, demander s'il y a des abstentions?

**Le président :** En réalité, il y en a eu. On me dit qu'elles ne peuvent être reconnues que s'il y a un vote nominatif. Il y a une bonne procédure et une mauvaise procédure et nous allons donc maintenant procéder par vote nominatif.

**Le sénateur Andreychuk :** Un rappel au règlement, monsieur le président. Comme c'est l'habitude au Sénat, ce débat a été tellement long que les fonctionnaires ont maintenant eu l'occasion d'examiner attentivement la question. Je suis prête à accepter leur conseil et ils me disent qu'ils accepteront cet amendement. Vous n'avez donc pas à tenir compte de mon abstention car je suis maintenant prête à voter en faveur de l'amendement. Vous aurez le consentement unanime.

**Le président :** J'ai déjà demandé le vote mais je vais le demander à nouveau pour que tout soit bien clair.

L'honorable sénateur Cowan propose que l'article 73 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** Il y a une autre motion.

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 73 par substitution —

**Le sénateur Day :** Oui.

**Le sénateur Andreychuk :** C'est encore un amendement corrélatif faisant suite au remplacement de « de haut rang » par « désignée ».

**Le sénateur Day :** Nous sommes prêts à accepter la motion.

**Le président :** L'honorable sénateur Andreychuk propose que l'article 73 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?



**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 73, as amended, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 74 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 75 carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**The Chairman:** There are six or seven amendments on this one. We will start with Senator Andreychuk, with the four government amendments.

**Senator Andreychuk:** I move:

That Bill C-2, in Clause 75, be amended by

(a) replacing line 13 on page 75 with the following:

Dispense?

It is a consequential amendment, again from “senior” to “designated.”

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 75 carry, the Honourable Senator Andreychuk moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Cowan:** I move that Bill C-2 be amended, in clause 75 on page 75, by replacing line 21 with the following — and you have the text.

The intent is to align the wording in (b) with (c). You will note that the words “that corporation if carrying on those activities would constitute a significant part of the individual’s work on its behalf” do not appear in (b). The purpose of the amendment is to add it to (b) and therefore align the two proposed sections — one for individuals employed by organizations with the one that deals with individuals employed by corporations.

Senators will recall this was suggested by Mr. Giorno during his testimony.

**The Chairman:** Does anyone have a comment?

**Senator Day:** I like it.

**Mr. Wild:** The amendment does represent a policy shift from the current lobbying registration as well as the restriction on lobbying activity proposed in Bill C-2. It would take organizations where currently any time spent by an individual would require them to register as a lobbyist — well, I guess in this case we are only talking about the five-year ban.

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** L’article 73 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L’article 74 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L’article 75 est-il adopté?

**Des voix :** Non.

**Le président :** Il y a six ou sept propositions d’amendement pour cet article. Nous allons commencer avec le sénateur Andreychuk pour les quatre propositions d’amendement du gouvernement.

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l’article 75

a) par substitution à la ligne 12 de la page 75 de ce qui suit :

Oui?

C’est encore un amendement corrélatif faisant suite à l’adoption de « désignée ».

**Le président :** L’honorable sénateur Andreychuk propose que l’article 75 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d’amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le sénateur Cowan :** Je propose que le projet de loi C-2 soit modifié à l’article 75, page 75, par substitution à la ligne 19 de ce qui suit — vous avez le texte.

L’objectif est d’assurer la concordance entre b) et c). Vous constaterez que les mots « pour l’organisation qui l’emploie et que ces activités constitueraient une part importante de l’ensemble des activités qu’il exerce pour cet employeur » ne figurent pas dans b). Il s’agit donc de les ajouter à b) pour assurer la concordance entre les deux dispositions — celle touchant les individus employés par une organisation et celle touchant les individus employés par une personne morale.

Les sénateurs se souviendront que cela avait été suggéré par M. Giorno durant son témoignage.

**Le président :** Quelqu’un veut-il intervenir?

**Le sénateur Day :** Ça me convient.

**M. Wild :** Cet amendement représenterait un changement de politique en ce qui concerne l’enregistrement des lobbyistes ainsi que les limites imposées aux activités des lobbyistes en vertu du projet de loi C-2. Il obligerait les organisations à enregistrer les personnes comme lobbyistes — dans ce cas, nous parlons uniquement de l’interdiction de cinq ans.

There is a policy distinction that was drawn in the bill between corporations — where the requirement is known in the vernacular as “the 20 per cent rule” — versus not-for-profit organizations, whose sole raison d’être is and can be policy development and lobbying government with respect to their specific interests.

It was for that reason that the organizations were never brought under the 20 per cent rule; it was just anyone who spends any time. I would just point out that the effect of this is to allow more unregulated lobbying activity to occur by not-for-profit organizations than would occur presently.

**The Chairman:** Honourable senators, in amendment to the motion that clause 75 carry, the Honourable Senator Cowan moved — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Nolin:** On division.

**The Chairman:** The motion in amendment is carried on division.

Senator Andreychuk, “replacing, in the English version, line 29 on page 75” is the one I think you are looking for.

**Senator Andreychuk:** I thought you had two, Senator Cowan.

**Senator Cowan:** Yes, I do, but mine is on the next page.

**Senator Andreychuk:** I move that Bill C-2, in clause 75 —

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 75 carry, the Honourable Senator Andreychuk moved — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion in amendment is carried.

Senator Cowan, did you have something?

**Senator Cowan:** Does Senator Andreychuk have another at the bottom of page?

**Senator Andreychuk:** I have line 10 on page 76.

**Senator Cowan:** What about line 42?

**The Chairman:** I think, Senator Cowan, she carried the whole thing.

**Senator Cowan:** She carried the two? On page 76?

Il y avait dans le projet de loi une différence entre les personnes morales — pour lesquelles l’exigence est la règle de 20 p. 100, comme on dit — et les organismes à but non lucratif dont la seule raison d’être est de proposer des politiques et de faire du lobbying auprès du gouvernement pour défendre leurs intérêts particuliers.

C’est pour cette raison que les organismes n’ont jamais été assujettis à la règle de 20 p. 100. C’était simplement quiconque y travaille. Je précise que l’effet de cette proposition est de permettre aux organismes à but non lucratif de faire plus de lobbying non réglementé qu’actuellement.

**Le président :** L’honorable sénateur Cowan propose que l’article 75 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d’amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le sénateur Nolin :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion d’amendement est adoptée avec dissidence.

Sénateur Andreychuk, je crois que celui que vous cherchez maintenant est « remplacer, dans la version anglaise, la ligne 29 de la page 75 ».

**Le sénateur Andreychuk :** Je croyais que vous en aviez deux, sénateur Cowan.

**Le sénateur Cowan :** Oui, mais le mien concerne la page suivante.

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose que le projet de loi C-2 soit modifié à l’article 75 —

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L’honorable sénateur Andreychuk propose que l’article 75 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d’amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** La motion d’amendement est adoptée.

Sénateur Cowan, vous avez quelque chose?

**Le sénateur Cowan :** Le sénateur Andreychuk en a-t-il un autre pour le bas de la page?

**Le sénateur Andreychuk :** J’ai la ligne 10, page 76.

**Le sénateur Cowan :** Et la ligne 42?

**Le président :** Je crois, sénateur Cowan, qu’elle a fait adopter le tout.

**Le sénateur Cowan :** Elle a fait adopter les deux? Page 76?



**Senator Baker:** One is 42; then she is supposed to have one at the top of the next page.

**Senator Day:** Read the one at line 8 before her. Line 10, so Senator Cowan has a motion —

**Senator Cowan:** There may be one at line 1 on page 76. I see it on line —

**Senator Andreychuk:** You dispensed; they are both there. Line 9 and line 1 on —

**Senator Cowan:** Line 29, and what about line 42 on page 75?

**The Chairman:** Honourable senators, we are still on clause 75.

**Senator Day:** On page 76, line 8 — thank you, Mr. Chairman. That was done two motions ago.

**Senator Cowan:** I move that Bill C-2 be amended in clause 75 on page 76 by adding after line 8 the following — senators have the text of that.

The intent is to prevent persons who contract with the government for services from turning around and lobbying the government for the period of five years that is set out in the act. The problem which is sought to be dealt with here is firms or individuals who, on the one hand, have a contract to provide services to the government and then turn around and lobby on the other side. That is the purpose of this, and I believe all senators have the latest revision of that proposed section.

**The Chairman:** A new page was just brought around to senators, and I want to ensure they have the right one. It should say clause 75, page 76, motion. There is not a date or time on it, but “draft confidential, October 24, 2006,” is the one we are now dealing with.

**Senator Cowan:** There have been two versions today, but the one that was just passed around is the one we are dealing with.

**The Chairman:** At the very bottom, it says “new OPT document”; does everyone have that? We should be singing from the same song sheet.

**Senator Day:** The document should have two paragraphs (a) and (b); that is the only one that has had those.

**Mr. Wild:** The effect of this particular amendment is certainly a significant policy shift from the way the lobbying act is proposed under Bill C-2. Currently, there are approximately 5,000 registered lobbyists. This amendment, in particular the notion that an individual who is employed by an organization or corporation that has a contract for services with a department or other governmental organizations — so an employee of an organization that has the contract — would not be able to, for five years, engage in any of the lobbying activities that are described in paragraphs (a) or (b). That would mean that potentially hundreds of thousands of people who are employed in an organization but who have no connection with the government work —

**The Chairman:** Hundreds of thousands?

**Le sénateur Baker :** L’un porte sur 42; ensuite, il doit y en avoir un concernant le haut de la page suivante.

**Le sénateur Day :** Lisez celui de la ligne 9 avant elle. Ligne 10, le sénateur Cowan a une motion —

**Le sénateur Cowan :** Il y en a peut-être un pour la ligne 1 de la page 76. Je vois qu’il y a la ligne —

**Le sénateur Andreychuk :** Vous avez accepté qu’ils ne soient pas lus. Ils sont là tous les deux. Ligne 9 et ligne 1 —

**Le sénateur Cowan :** Ligne 29, mais qu’est devenue la ligne 42 de la page 75?

**Le président :** Honorables sénateurs, nous en sommes toujours à l’article 75.

**Le sénateur Day :** Page 76, ligne 9 — merci, monsieur le président. Cela a été réglé il y a deux motions.

**Le sénateur Cowan :** Je propose que le projet de loi C-2 soit modifié à l’article 75, page 76, en ajoutant après la ligne 9 ce qui suit — vous avez le texte.

Le but de cet amendement est d’empêcher les personnes qui obtiennent des contrats du gouvernement de faire ensuite du lobbying auprès du gouvernement pendant la période de cinq ans fixée dans la Loi. Le problème que l’on veut régler est celui des firmes ou des particuliers qui, d’une part, ont obtenu un contrat de prestation de services au gouvernement et, d’autre part, font du lobbying en même temps. Je pense que tous les sénateurs ont obtenu la dernière version de l’article proposé.

**Le président :** On vient juste de remettre une nouvelle page aux sénateurs et je veux m’assurer qu’ils ont la bonne. Il est indiqué « article 75, page 76, motion ». Il n’y a pas d’heure ni de date mais la mention « ébauche confidentielle, 24 octobre 2006 ».

**Le sénateur Cowan :** Il y en a eu deux versions aujourd’hui mais celle qui compte est celle qu’on vient juste de vous donner.

**Le président :** Vous voyez tout en bas de la version anglaise « new OPT document »; tout le monde a le texte? Nous devons tous chanter le même hymne.

**Le sénateur Day :** Le document doit avoir deux alinéas, a) et b); c’est celui dont nous sommes saisis.

**M. Wild :** Cet amendement représente manifestement un profond changement de politique en matière de lobbyisme par rapport à ce qui est actuellement prévu dans le projet de loi C-2. Il y a aujourd’hui environ 5 000 lobbyistes enregistrés. Cet amendement signifie qu’une personne employée par une organisation ou une entreprise ayant un contrat de prestation de services avec un ministère ou un autre organisme gouvernemental — ça concerne donc un employé de l’organisation qui détient le contrat — ne pourra pas pendant cinq ans exercer les activités de lobbyisme décrites aux alinéas a) ou b). Cela veut dire que, potentiellement, des centaines de milliers de personnes qui sont employées par une organisation mais qui n’ont strictement rien à voir avec des contrats du gouvernement ...

**Le président :** Des centaines de milliers?

**Mr. Wild:** — would be banned from lobbying for that period. As I read the amendment, I do not see anything that says that the individual who is employed by the organization is actually working on the contract. If you took a company like IBM, for example, with thousands of employees, if IBM has a contract for service with the government, all of the employees within IBM would be subject to the ban in terms of dealing with whichever department IBM would have a contract with.

I am not clear on the policy intent behind it. However, at least in my quick reading of this in the few minutes we had to look at it, that is the implication that arose for me.

**Senator Cowan:** Of course, anyone who would want to get into the lobbying business who was in the situation that you describe could apply for an exemption.

**Mr. Wild:** The only issue then would be whether the commissioner of lobbying has the capacity to handle potentially thousands, if not hundreds of thousands, of requests for exemptions from the large companies with whom the government does business.

**Senator Cowan:** It is not likely that hundreds of thousands of employees of IBM or anyone else will turn from being employees of IBM to lobbyists.

**Mr. Wild:** Again, it is paragraph (b) that broadens things. They could be moving from one to another.

**Senator Cowan:** That is clearly the intention of the amendment. We are trying to capture more of this, because the evidence that I heard before the committee was that one of the problems was caused by people who were, on the one hand, selling services to the government and, on the other hand, lobbying the government.

**The Chairman:** Duff Conacher said that he was lobbying and that he was not going to register. That is what he told the committee.

**Senator Cowan:** That is another problem, but I am dealing with the firms who are registered. It would seem to us that this is a sensible extension and a sensible additional protection.

As an example, if I were an IBM employee who decided to leave IBM and become a lobbyist, I would apply for an exemption. If I have nothing to do with the contract, I would expect the commissioner to issue me with an exemption. A copy of that exemption is then filed in a public registry. It enhances the purposes of the proposed legislation.

**Mr. Wild:** The only technical issue is that currently the exemption scheme is geared to designated public officer-holders. It is not sufficient to give an authority for the commissioner of lobbying to deal with anyone other than designated public officer-holders, which is a specific, defined group. In this amendment, we are talking about individuals, and they are not included, so to go down the path you are suggesting, you would

**M. Wild :** — n'auraient pas le droit de faire du lobbying pendant cette période. Je ne vois dans l'amendement rien qui précise que cela s'applique à l'employé qui s'occupe effectivement du contrat du gouvernement. Prenez une entreprise comme IBM, qui a des milliers d'employés. Si elle détient un contrat de prestation de services au gouvernement, tous ses employés seront assujettis à l'interdiction en ce qui concerne le ministère pour lequel IBM a obtenu un contrat.

Je ne saisis pas bien l'objectif visé par cet amendement. Toutefois, dans les quelques minutes qui m'ont été données pour le lire, c'est la conclusion qui m'est venue à l'esprit.

**Le sénateur Cowan :** Évidemment, quiconque se trouve dans cette situation et souhaite faire du lobbying pourrait demander une exemption.

**M. Wild :** Le problème est de savoir si le commissaire au lobbying serait en mesure de traiter des milliers, voire des centaines de milliers, de demandes d'exemption des grandes entreprises avec lesquelles le gouvernement fait affaire.

**Le sénateur Cowan :** Il est peu probable que les centaines de milliers d'employés d'IBM ou de n'importe quelle autre entreprise veuillent d'un seul coup cesser d'être employés et devenir des lobbyists.

**M. Wild :** C'est l'alinéa b) qui étend la portée de la disposition. Ils pourraient passer d'une entreprise à une autre.

**Le sénateur Cowan :** C'est clairement le but visé par l'amendement. Nous voulons précisément saisir un plus grand nombre de ces cas. Selon les témoignages que j'ai entendus devant ce comité, l'un des problèmes est qu'il y a des gens qui font en même temps de la prestation de services au gouvernement et du lobbying auprès du gouvernement.

**Le président :** Duff Conacher a dit qu'il fait du lobbying et qu'il n'a pas l'intention de s'enregistrer. C'est ce qu'il a dit au comité.

**Le sénateur Cowan :** C'est un autre problème mais je parle ici des firmes qui sont enregistrées. Il me semble que cette disposition est raisonnable et qu'elle assure une protection supplémentaire raisonnable.

Par exemple, si j'étais un employé d'IBM décidant de quitter IBM pour devenir lobbyist, je demanderais une exemption. Si je n'avais rien eu à faire avec le contrat, je suppose que le commissaire m'accorderait l'exemption, dont une copie serait ensuite déposée dans un registre public. Cela renforce la législation proposée.

**M. Wild :** Le seul problème technique est que l'exemption est actuellement destinée aux titulaires de charge publique désignée. Il ne suffit pas de donner au commissaire au lobbying le pouvoir de régler le cas de toute personne autre que les titulaires de charge publique désignée, qui représentent un groupe tout à fait particulier. Dans cet amendement, nous parlons des particuliers, et ils ne sont pas inclus. Donc, pour faire ce que vous souhaitez,



have to revisit the exemption schemes within the act to ensure you were building in these potential people so that they could have access to the scheme, or create one for them specifically.

**The Chairman:** Honourable senators, in amendment to the motion that clause 75 carry, the Honourable Senator Cowan moves that — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Andreychuk:** On division.

**Senator Nolin:** On division.

**The Chairman:** Agreed, on division.

**Senator Andreychuk:** I wanted to make a comment that I will not be supporting this because the exemption scheme was set up for a different purpose. I do not think it is within the public policy framework that the government is putting forward that those who have nothing to do with a contract with the government should have been trapped. Before we go down that route, it would be a significant policy shift, and I do not support it for that reason.

**The Chairman:** Senator Andreychuk, do you have another amendment to clause 75?

**Senator Andreychuk:** I move that Bill C-2, in clause 75, be amended by replacing line 10 —

**Senator Day:** Dispense.

**Senator Andreychuk:** It is also a consequential amendment from “senior” to “designated.”

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 75 carry, the Honourable Senator Andreychuk moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

Honourable senators, shall clause 75, as amended, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Andreychuk:** On division.

**The Chairman:** Clause 75, as amended, shall carry, on division. Shall clause 76 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 77 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 78 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

vous devrez revoir les dispositions d'exemption de la Loi pour vous assurer que ces particuliers ont accès au mécanisme, ou pour en créer un à leur intention.

**Le président :** L'honorable sénateur Cowan propose que l'article 75 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le sénateur Andreychuk :** Avec dissidence.

**Le sénateur Nolin :** Avec dissidence.

**Le président :** Adoptée, avec dissidence.

**Le sénateur Andreychuk :** Je tiens à préciser que je n'appuie pas cet amendement parce que le mécanisme d'exemption était conçu pour autre chose. Je ne pense pas que l'intention du gouvernement, dans la proposition qu'il a faite, était de saisir les personnes n'ayant rien à voir avec un contrat du gouvernement. Nous engager dans cette voie représenterait un profond changement de la politique et c'est pour cette raison que je n'appuie pas l'amendement.

**Le président :** Sénateur Andreychuk, avez-vous une autre proposition d'amendement à l'article 75?

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 75 par substitution à la ligne 11 —

**Le sénateur Day :** Oui.

**Le sénateur Andreychuk :** C'est encore un amendement corrélatif à l'adoption de « désignée ».

**Le président :** L'honorable sénateur Andreychuk propose que l'article 75 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** La motion est adoptée.

Honorable sénateurs, l'article 75 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le sénateur Andreychuk :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 75 modifié est adopté avec dissidence. L'article 76 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 77 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 78 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**The Chairman:** Shall clause 79 carry?

**Senator Andreychuk:** I move:

That Bill C-2, in Clause 79, be amended by replacing lines 16 to 22 on page 80 with the following:

any position occupied by a public officer holder as a position occupied by a designated public officer holder for the purposes of paragraph (c) of the definition "designated public officer holder" in subsection 2(1) if, in the opinion of the Governor in Council, doing so is necessary for the purposes of this Act;

It is more than a consequential amendment. It is to broaden the regulation-making authority for maximum flexibility in designating public officer-holders not caught by the existing definition for senior public officer-holders.

**Senator Day:** We are prepared to support this.

**The Chairman:** Honourable senators, in amendment to the motion that clause 79 carry, the Honourable Senator Andreychuk moved — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is there anything else in 79?

**Senator Cowan:** I have 79.1. Do you want to deal with 79 and then go to 79.1?

**The Chairman:** Is 79.1 a proposed new section of the bill?

**Senator Cowan:** It is.

**The Chairman:** This would be the appropriate time to have it.

**Senator Cowan:** It is the last page in the package.

**The Chairman:** Senator Cowan, I made a mistake. I forgot to carry 79.

Honourable senators, shall clause 79, as amended, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Now Senator Cowan, you have 79.1.

**Senator Cowan:** On page 80, I am proposing a new 79.1.

I move:

That Bill C-2 be amended, on page 80, by adding after line 22 the following:

**Le président :** L'article 79 est-il adopté?

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 79 en remplaçant les lignes 12 à 20 de la page 80 par ce qui suit :

« c.1) pour l'application de l'alinéa c) de la définition de « titulaire d'une charge publique désignée » au paragraphe 2(1), désigner tout poste de titulaire d'une charge publique, individuellement ou au titre de son appartenance à une catégorie, comme poste de titulaire d'une charge publique désignée, s'il l'estime nécessaire pour l'application de la présente loi;

C'est plus qu'un amendement corrélatif. Il s'agit d'élargir le pouvoir de réglementation afin d'assurer le maximum de souplesse dans la désignation comme titulaires de charge publique désignée des personnes auxquelles ne s'appliquent pas la définition actuelle des titulaires d'une charge publique de haut rang.

**Le sénateur Day :** Nous sommes prêts à appuyer cet amendement.

**Le président :** L'honorable sénateur Andreychuk propose que l'article 79 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** Y a-t-il autre chose au sujet de 79?

**Le sénateur Cowan :** J'ai 79.1. Voulez-vous terminer 79 avant de passer à 79.1?

**Le président :** L'article 79.1 est-il un nouvel article?

**Le sénateur Cowan :** Oui.

**Le président :** C'est donc maintenant qu'il faut le proposer.

**Le sénateur Cowan :** C'est la dernière page du document.

**Le président :** Sénateur Cowan, j'ai fait une erreur. J'ai oublié de tenir le vote sur l'article 79.

Honorable sénateurs, l'article 79 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** Adopté.

Maintenant, sénateur Cowan, vous avez l'article 79.1.

**Le sénateur Cowan :** Page 80, je propose un nouvel article 79.1. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à la page 80 en ajoutant après la ligne 20 ce qui suit :



79.1 The Act is amended by adding the following after section 13:

#### PROHIBITION

13.1 No individual shall obstruct the Commissioner or any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner in the performance of the Commissioner's duties and functions under this Act.

It is the purpose to create an offence of obstruction of the commissioner.

**The Chairman:** An offence under —

**Senator Cowan:** Under the act, because at the moment it is not an offence to obstruct the commissioner. It seems to us that, if an individual obstructs the commissioner, it ought to be an offence.

**The Chairman:** Mr. Wild, did you want to comment?

**Mr. Wild:** There is a specific offence provision in the lobbying act — it is actually at the bottom of page 80:

14(2) Every individual who contravenes any provision of this Act —

— and then there are certain exceptions —

— or the regulations is guilty of an offence and liable on summary conviction to a fine not exceeding \$50,000.

This particular prohibition would fall within that offence provision.

**Senator Cowan:** We are creating the offence.

**Mr. Wild:** There is an offence for contravening the act, so there is an obligation under the act. There are already offence provisions for that. I am trying to think of the scenario for obstruction. I am not sure how one would obstruct without actually contravening the act. There is no particular harm in it.

[Translation]

**Senator Nolin:** In French, it is quite clear.

[English]

**Senator Andreychuk:** I would think the act covered any contravention so it seems to me one of the ways you might not comply with it could be tantamount to obstruction if we wanted to go that way, but we have done it the other way, compliance. I am wondering if there was a specific case of obstruction that led you to want this amendment as opposed to full compliance with the act, which means undertaking and working with the commissioner.

**Senator Cowan:** I cannot point you to a particular section, Senator Andreychuk, but it seems to me there were sections in this and other acts where it is an offence to do or not to do certain things. We are simply adding to the list that obstruction of the

79.1 La même loi est modifiée par adjonction, après l'article 13, de ce qui suit :

#### INTERDICTION

13.1 Il est interdit d'entraver l'action du commissaire ou des personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité dans l'exercice des attributions qui lui sont conférées en vertu de la présente loi. ».

L'objectif est de faire en sorte qu'entraver l'action du commissaire soit une infraction.

**Le président :** Une infraction à —

**Le sénateur Cowan :** À la loi car ce n'est pas le cas actuellement. À notre avis, entraver l'action du commissaire devrait être une infraction.

**Le président :** M. Wild, un commentaire?

**M. Wild :** Il existe une infraction précise dans la loi sur le lobbying — on la trouve au bas de la page 80 :

14(2) Quiconque contrevient à toutes les dispositions de la présente loi —

— ils y a ensuite certaines exceptions —

— ou aux règlements commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de 50 000 \$.

Entraver l'action du commissaire tomberait sous le coup de cette disposition.

**Le sénateur Cowan :** Nous créons l'infraction.

**M. Wild :** Il y a déjà l'infraction de contravention à la Loi. Il y a donc déjà une obligation de respecter la Loi. L'infraction dont vous parlez est donc déjà réprimée. J'essaie d'imaginer un scénario d'obstruction. Je ne vois pas comment on pourrait entraver l'action du commissaire sans contrevenir à la Loi. Il n'y a pas de mal particulier là-dedans.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** En français, c'est très clair.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk :** Je suppose que la Loi s'appliquera à toute contravention et il me semble donc que l'une des manières de ne pas respecter la Loi pourrait être d'y faire obstruction, si nous tenons à aller dans cette voie, mais nous l'avons fait autrement, avec la conformité. Je me demande si vous connaissez un cas particulier d'obstruction qui vous a amené à proposer cet amendement plutôt qu'à vous en tenir à la conformité complète avec les dispositions de la Loi, ce qui signifie collaborer avec le commissaire.

**Le sénateur Cowan :** Je ne peux pas mentionner d'article particulier, sénateur Andreychuk, mais il me semble qu'il y a dans cette Loi, comme dans d'autres, des articles indiquant que faire ou ne pas faire telle ou telle chose constitue une infraction. Nous

commissioner is an offence, and then Mr. Wild points out that that would be a contravention under 14(2) at the bottom of page 80, which would be punishable as set out in that section.

**Senator Day:** My recollection is that this recommendation was from at least one of the witnesses we had before us.

**The Chairman:** I do not remember that. Honourable senators, it is moved by Senator Cowan that the bill be amended by adding a new clause, 79.1. Shall I dispense?

**Hon. Senators:** Yes.

**The Chairman:** Shall new clause 79.1 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Nolin:** On division.

**The Chairman:** New clause 79.1 is carried, on division. Shall clause 80 carry?

**Senator Cowan:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 80, on page 81.

(a) by replacing line 7 with the following:

“than two years — ”

**Some Hon. Senators:** Dispense.

**Senator Cowan:** The two and five.

**Senator Nolin:** Senator Baker will give us the explanation why or why not.

**Mr. Wild:** It is obviously a policy shift from what the government proposed in the bill, and I do not have any additional arguments or points to make.

**The Chairman:** An amendment to the motion that clause 80 carry, the honourable Senator Cowan moved — dispense?

**Some Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Andreychuk:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 80 carry as amended?

**Senator Cowan:** No. Page 81:

That Bill C-2 be amended, in clause 80, on page 81.

(a) by replacing line 12 with the following:

“14.01 (1) If a person is convicted of an offence;”

All we are doing there is to add 14.01 (1) because we propose to add a new subsection (2).

ajoutons simplement à la liste le fait d'entraver l'action du commissaire mais M. Wild vient de nous dire que cela constituerait déjà une infraction au titre du paragraphe 14(2) du bas de la page 80.

**Le sénateur Day :** Je crois me souvenir qu'au moins un témoin avait formulé cette recommandation.

**Le président :** Je ne m'en souviens pas. Honorables sénateurs, le sénateur Cowan propose que le projet de loi soit modifié par l'ajout du nouvel article 79.1. Puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Le nouvel article 79.1 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le sénateur Nolin :** Avec dissidence.

**Le président :** Le nouvel article 79.1 est adopté avec dissidence. L'article 80 est-il adopté?

**Le sénateur Cowan :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 80, page 81,

a) par substitution à la ligne 6 de ce qui suit :

« présent article plus de deux ans après la date où ».

**Des voix :** Oui.

**Le sénateur Cowan :** Deux et cinq.

**Le sénateur Nolin :** Le sénateur Baker va nous donner l'explication.

**M. Wild :** Ça représente évidemment un changement de politique par rapport à ce que proposait le gouvernement dans le projet de loi et je n'ai pas d'autres explications à donner.

**Le président :** L'honorable sénateur Cowan propose que l'article 80 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le sénateur Andreychuk :** Avec dissidence.

**Le président :** Adoptée, avec dissidence.

L'article 80 modifié est-il adopté?

**Le sénateur Cowan :** Non. Page 81 :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 80, page 81,

a) par substitution à la ligne 12 de ce qui suit :

« 14.01 (1) En cas de déclaration de culpabilité ».

Tout ce que nous faisons ici, c'est ajouter 14.01 (1) car nous allons proposer d'ajouter un nouveau paragraphe (2).



**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 80 carry, the Honourable Senator Cowan moved — dispense?

**Senator Cowan:** It is all one amendment. I thought there was a “dispense.”

**The Chairman:** Shall I dispense?

**Hon. Senators:** Yes.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Senator Andreychuk:** On division.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 80, as amended, carry?

**Senator Nolin:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 81 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 82?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 83 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 84 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 85 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 86 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 87 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 88 carry?

**Senator Andreychuk:** I have a consequential amendment:

That Bill C-2, in Clause 88, be amended by replacing line 35 on page 83 with the following:

“designated public officer-holder with the rank of”

**The Chairman:** Honourable senators, an amendment to the motion that clause 88 carry, the Honourable Senator Andreychuk moves — dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Are there others to 88? Shall clause 88, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Le président :** L'honorable sénateur Cowan propose que l'article 80 soit modifié — puis-je me dispenser?

**Le sénateur Cowan :** C'est un seul amendement. Je pensais que vous étiez dispensé.

**Le président :** Puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Le sénateur Andreychuk :** Avec dissidence.

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** L'article 80 modifié est-il adopté?

**Le sénateur Nolin :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté, avec dissidence.

L'article 81 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 82 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 83 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 84 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 85 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 86 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 87 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 88 est-il adopté?

**Le sénateur Andreychuk :** J'ai un amendement corrélatif :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 88 par substitution, à la ligne 32 de la page 83, de ce qui suit :

« publique désignée qui est un sous »

**Le président :** Honorables sénateurs, l'honorable sénateur Andreychuk propose de modifier l'article 88 — puis-je me dispenser?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** Y a-t-il d'autres propositions pour l'article 88? L'article 88 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**The Chairman:** Shall clause 88.1 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 88.11 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 88.2 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 89 carry?

**Senator Day:** No, Mr. Chairman, I was going to interrupt you to tell you that I had an amendment, but I do not have one. I will vote against this particular clause, 89.

**The Chairman:** Shall clause 89 carry?

**Senator Day:** No.

**Some Hon. Senators:** Agreed

**The Chairman:** Senator Day, could I have a bit of debate to know what the issue is?

**Senator Day:** Yes. I would be pleased to tell you why I am not voting for it, but I am not certain why my colleagues might not.

**The Chairman:** They are following their leader.

**Senator Day:** This clause involves a consequential amendment to the Access to Information Act found in the Lobbyist Registration Act. This section gives the commissioner of lobbying the power to withhold documents that were obtained during the course of an investigation, but only until the investigation is completed. It is my intention to simply remove that section and later amend section 144 under the Access to Information Act of this act to include the commissioner of lobbying in the listed officers of Parliament under that act. In the first reading version of Bill C-2 the officers of Parliament were treated distinctly from other officers of Parliament; this officer of Parliament being the Information Commissioner.

After amendment in the House of Commons, where subsection (2) was added to section 89 that we are looking at, the provisions listed here are similar to those found in clause 144, and previously they were not. After the amendments they became similar, and for good drafting reasons we feel that when we get to clause 144 we will be asked to include this exception in that one section rather than having a separate one.

**The Chairman:** Could I ask Mr. Wild to give the view of the department?

**Mr. Wild:** The reason that the department put the access regime of the commissioner of lobbying under the lobbying act was because of coming into force and coordinating amendments. It was simpler for us to place it here rather than under the Access to Information Act portion of the bill for purely technical reasons to alleviate any possible problems around coordinating amendments, depending upon the timing of when certain things come into force. Unlike the others listed in the section under the part of the bill that amends the Access to Information Act and

**Le président :** L'article 88.1 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 88.11 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 88.2 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 89 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Non, monsieur le président, j'étais sur le point de vous interrompre pour vous dire que j'ai un amendement mais je n'en ai pas. Je vais voter contre cet article 89.

**Le président :** L'article 89 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Non.

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** Sénateur Day, pourrais-je avoir des précisions sur votre objection?

**Le sénateur Day :** Oui. Je serais ravi de vous dire pourquoi je vote contre mais je ne suis pas certain des raisons de mes collègues.

**Le président :** Ils suivent leur chef.

**Le sénateur Day :** Cet article concerne un amendement corrélatif de la Loi sur l'accès à l'information qu'on trouve dans la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. L'objectif est de donner au commissaire au lobbying le pouvoir de retenir des documents obtenus au cours d'une enquête, mais seulement jusqu'à l'achèvement de l'enquête. Quant à moi, je veux simplement éliminer cet article et modifier ensuite l'article 144 de la Loi sur l'accès à l'information pour inclure le commissaire au lobbying dans la liste des agents du parlement touchés par cette loi. Dans la version du projet de loi C-2 présentée en première lecture, les agents du parlement étaient traités différemment des autres agents du parlement; cet agent du parlement étant le commissaire à l'information.

Après modification par la Chambre des communes, qui a ajouté le paragraphe (2) à l'article 89, les dispositions citées ici sont similaires à celles de l'article 144, ce qui n'était pas le cas auparavant. Elles sont devenues similaires avec les amendements et, pour des raisons de bonne rédaction, nous pensons qu'il convient d'inclure cette exception dans l'article 144, quand nous en serons saisis, plutôt que d'en faire cet article séparé.

**Le président :** Puis-je demander à M. Wild de nous donner l'avis du ministère?

**M. Wild :** La raison pour laquelle le ministère a placé le régime d'accès au commissaire au lobbying dans la Loi sur le lobbying était l'entrée en vigueur et les amendements de coordination. Il était plus simple pour nous de placer ça ici plutôt que dans la partie du projet de loi touchant la Loi sur l'accès à l'information pour des raisons d'ordre purement technique afin d'éviter d'éventuels problèmes avec les amendements de coordination, selon le moment où certaines choses entreront en vigueur. À la différence des autres inclus dans la partie du projet de loi



includes the existing agents of Parliament, the commissioner of lobbying is the only one that does not exist yet. When it will come into force will be very different than when we would necessarily bring in the other agents of Parliament.

It was merely for that purely technical reason that we had it here. As long as we work out the coming into force issues on the other side there should not be any major issue with moving it to the other section.

**Senator Nolin:** If we hear from Senator Day, what would be the other amendment? Would you achieve what was just explained?

**Senator Day:** You will see the scheme of not having to reveal certain documents under the Access to Information Act until a report comes out. Then when the final report is out, all of that other information will become available. That scheme is repeated many times in the Access to Information Act. Due to the amendments in the House of Commons, we believe that now the commissioner of lobbying fitting into that same scheme is better dealt with in the group. It is only a matter of neatness in drafting.

**The Chairman:** Can I ask Mr. Wild if there would be any unintended consequence or consequential consequence from deleting this clause, should it fail or succeed on the motion of Senator Day?

**Mr. Wild:** It certainly presumes that the motion to amend clause 144 will be successful.

**Senator Day:** That is somewhat presumptuous of me. For that presumption, I apologize.

**Mr. Wild:** I am trying to imagine if there would be a coordinating amendment problem or not, with clause 91, when they are actually brought in under the proposed act.

It is hard for me to say off the top of my head. Coordinating amendments are so technical; I would have to get some expert advice from my drafters to say for sure that there was no issue. I do not think there will be. I think, generally, it will work out. That is the best I can offer.

**Senator Andreychuk:** On this particular amendment, just on a personal basis, I hear that for administrative purposes, if I can use that word, it is better where it is. It may look better and it may be tidier to put it elsewhere, but from an administrative point of view, to signal where it is within the proposed act, appears to have been where our bureaucrats came out with it. They are going to have to administer this by and large and so I yield to them as to what they believe is a better way to trap and to follow these sections.

We know that often things get lost in large bureaucracies. I yield to them on that. I do not think we are talking here about a fundamental difference. What we are talking about is

modifiant la Loi sur l'accès à l'information et comprenant les agents actuels du parlement, le commissaire au lobbying est le seul qui n'existe pas encore. Le moment où il entrera en vigueur sera très différent du moment où nous intégrons nécessairement les autres agents du parlement.

C'est uniquement pour des raisons d'ordre technique que nous l'avons placé là. Tant que les questions d'entrée en vigueur seront réglées de l'autre côté, il n'y aura pas de problème particulier à le placer dans l'autre article.

**Le sénateur Nolin :** Puis-je demander au sénateur Day ce que serait notre amendement? Correspondra-t-il à ce qui vient d'être expliqué?

**Le sénateur Day :** Vous verrez la disposition prévoyant que certains documents n'auront pas à être révélés au titre de la Loi sur l'accès à l'information tant qu'un rapport n'aura pas été publié. Ensuite, quand le rapport final aura été publié, toutes les autres informations seront accessibles. Ce système est répété de nombreuses fois dans la Loi sur l'accès à l'information. À la suite des amendements adoptés par la Chambre des communes, nous croyons maintenant que le commissaire au lobbying doit être placé sous le même régime et être donc inclus dans ce groupe. C'est simplement par souci de cohérence rédactionnelle.

**Le président :** Puis-je demander à M. Wild s'il y aurait une conséquence imprévue ou une conséquence conséquente à l'abolition de cet article, si la motion du sénateur Day était rejetée ou acceptée?

**M. Wild :** Cela suppose certainement que la motion d'amendement de l'article 144 sera adoptée.

**Le sénateur Day :** C'est sans doute présomptueux de ma part. Je m'en excuse.

**M. Wild :** J'essaie d'imaginer s'il y aurait un problème d'amendement de coordination ou non, avec l'article 91, lorsqu'ils seront effectivement placés sous le régime de la loi proposée.

Il m'est difficile de répondre à brûle-pourpoint. Les amendements de coordination sont tellement techniques. Je devrais obtenir l'avis de mes rédacteurs pour m'assurer qu'il n'y a aucun problème. Je ne pense pas qu'il y en ait. Je pense que, généralement, ça marchera. C'est tout ce que je peux dire.

**Le sénateur Andreychuk :** Au sujet de cet amendement, sur une note personnelle, j'entends dire que, pour des raisons d'ordre administratif, si je peux employer ce mot, il est mieux là où il est. On peut peut-être penser qu'il serait plus net de le placer ailleurs mais, d'un point de vue administratif, pour signaler où il est dans la loi proposée, ça semble être là où nos bureaucrates l'ont placé. Ce sont eux qui vont devoir mettre ça en application et je m'en remets donc à eux s'ils pensent que c'est la meilleure manière de saisir et de suivre ces articles.

On sait qu'il y a beaucoup de choses qui se perdent dans les grandes bureaucraties. Je me fie à eux. Je ne pense pas qu'il y ait de grande différence. C'est une question d'administration. Ils me

administration. They are giving us their best suggestion and I yield to that. I do not think it is with any disrespect to Senator Cowan's suggestion.

**Senator Day:** If honourable senators wanted to turn to page 118, clause 144, you can see a list. It would be my intention to move to add the commissioner of lobbying as one of those individuals.

**Senator Andreychuk:** I understand that. It would be neat to have.

**The Chairman:** You mentioned that during the witnesses. I remember that.

Honourable senators, shall clause 89 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** No.

**Senator Andreychuk:** Could we get a clarification of what you are doing?

**The Chairman:** We have had some discussion because Senator Day said that he will be voting against clause 89. His colleagues said they will vote against it as well. That will have the net effect of defeating the clause, so we opened it up to discussion to find out if there were consequences of defeating that clause. We have had a discussion of that now and I am calling the question.

Shall clause 89 carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** It does not carry.

On division.

Shall clause 90 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 91 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 92 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 93 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 94 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 95 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 96 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 97 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 98 carry?

donnent leur opinion et je m'en remets à eux. Cela dit sans vouloir faire offense au sénateur Cowan.

**Le sénateur Day :** Si les honorables sénateurs veulent bien consulter l'article 144 de la page 118, ils y trouveront une liste. J'ai l'intention de proposer d'ajouter le commissaire au lobbying à cette liste.

**Le sénateur Andreychuk :** J'entends bien. Ça semble logique.

**Le président :** Vous aviez mentionné ça devant les témoins. Je m'en souviens.

Honorables sénateurs, l'article 89 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Non.

**Le sénateur Andreychuk :** Pourriez-vous nous expliquer ce que vous faites?

**Le président :** Nous avons eu une discussion parce que le sénateur Day a dit qu'il allait voter contre l'article 89. Ses collègues ont dit qu'ils voteraient contre aussi. Cela aura pour effet d'abroger cet article et nous avons donc alors eu une discussion pour savoir si cela aurait des conséquences. Nous venons d'avoir ce débat et je passe maintenant au vote.

L'article 89 est-il adopté?

**Des voix :** Non.

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** Il n'est pas adopté.

Avec dissidence.

L'article 90 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 91 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 92 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 93 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 94 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 95 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 96 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 97 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 98 est-il adopté?



**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 99 carry?

**Senator Andreychuk:** It may explain why I was saying when we start amending things sometimes things get lost.

I move:

That Bill C-2 be amended in clause 99, on page 88, by replacing, in the English version, line 25 with the following:

“41.3(1) If a trust disclosed by a member of the House of Commons”.

I move this to clarify that the member referred to in this clause is a member of the House of Commons. This is an amendment to ensure that only members of the House of Commons are included in this case and not members of the Senate.

**Senator Day:** We can support that motion and thank you for bringing it.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 99 carry, the Honourable Senator Andreychuk moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it your pleasure that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 99 carry as amended?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried unanimously as amended.

Shall clause 100 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 101 carry?

**Senator Day:** I have a consequential amendment to our series of amendments creating the special Senate ethics officer. You will be pleased to know it is the final of those consequential amendments. I move:

That Bill C-2 be amended in clause 101, on page 91, by replacing line 16 with the following —

**Senator Nolin:** Dispense.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 101 carry, the Honourable Senator Day moved — shall I dispense?.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On Division.

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 99 est-il adopté?

**Le sénateur Andreychuk :** Ceci expliquera peut-être pourquoi je disais qu'on oublie parfois certaines choses quand on commence à modifier des choses.

Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 99, page 88, par substitution, dans la version anglaise, à la ligne 25 de ce qui suit :

« 41.3(1) If a trust disclosed by a member of the House of Commons ».

Je propose cela pour préciser dans la version anglaise qu'il s'agit d'un député. C'est un amendement garantissant que seuls les députés sont touchés par cette disposition, pas les sénateurs.

**Le sénateur Day :** Nous pouvons approuver cette motion et vous remercions de l'avoir proposée.

**Le président :** L'honorable sénateur Andreychuk propose que l'article 99 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** L'article 99 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** Adopté à l'unanimité tel que modifié.

L'article 100 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 101 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** J'ai un amendement corrélatif à notre série d'amendements créant le poste de conseiller sénatorial en éthique. Vous serez sans doute heureux d'apprendre que c'est le dernier de ces amendements corrélatifs. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 101, page 91, par substitution à la ligne 16 de ce qui suit —

**Le sénateur Nolin :** D'accord.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 101 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**The Chairman:** Shall clause 101 carry as amended?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On Division.

**The Chairman:** Clause 101 is carried on division as amended.

Shall clause 102 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 103 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 104 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 105 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 106 carry?

**Senator Nolin:** No.

[Translation]

**Senator Nolin:** Mr. Chairman, I move:

That Bill C-2 be amended in clause 106, on page 92, by replacing lines 39 and 40 with the following:

(c) special adviser to a minister.

[English]

The idea is to remove special advisers to deputy and deputy heads in departments.

[Translation]

**Senator Day:** We support this amendment.

**Senator Nolin:** You agree?

**Senator Day:** Yes.

[English]

**The Chairman:** On amendment to the motion that clause 106 carry, the Honourable Senator Nolin moves – may I dispense?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 106 as amended carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 107 carry?

**Senator Day:** No, I have an amendment, Mr. Chairman. Does everyone have a copy of it? It is quite lengthy.

**Le président :** L'article 101 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 101 modifié est adopté avec dissidence.

L'article 102 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 103 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 104 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 105 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 106 est-il adopté?

**Le sénateur Nolin :** Non.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Monsieur le président, je propose :

Que le projet de loi C-2, à l'article 106, soit modifié par substitution, aux lignes 40 et 41, page 92, de ce qui suit :

c) conseiller spécial d'un ministre.

[Traduction]

Le but est de soustraire les conseillers spéciaux des chefs administratifs des ministères.

[Français]

**Le sénateur Day :** Nous appuyons cet amendement.

**Le sénateur Nolin :** Vous êtes d'accord?

**Le sénateur Day :** Oui.

[Traduction]

**Le président :** L'honorable sénateur Nolin propose que l'article 106 soit modifié — puis-je me dispenser?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** L'article 106 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 107 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Non, j'ai un amendement. Tout le monde en a un exemplaire? Il est assez long.



I move:

That Bill C-2 be amended in clause 107, on page 93 —

**Senator Nolin:** We have a copy of that. Dispense.

**Senator Day:** The purpose for this, honourable senators, is basically to preserve. You will note that this is a transitional provision. If you look at the latter part of the clause, that for a period of one year following the day on which the person ceased to be employed, this is somebody who has priority status and has earned that priority status. It is a right that they have earned as a civil servant. The last line is the problematic one. If that day is prior to the coming into force of this proposed section, that provides that the person with priority status can continue to have that status for one year after they cease their position but they must resign before this proposed act comes into force.

We are trying to rectify that and say that priority status is an earned right and that someone should not be forced by virtue of the coming into force of this legislation to, in effect, give up their current position in order to maintain that right. It is a type of retroactivity that we are trying to avoid.

**The Chairman:** Did this arise from the representation of the Public Service Commission?

**Senator Day:** In a discussion that we had, yes.

**Mr. Wild:** I would note exactly that. The amendment differentiates between those who cease prior to the coming into force who have earned the status and those who continued on after they have earned the status. Those who continue on after they have earned the status have that priority preserved for as long as the current act allows, while those who cease have it only for one year.

**The Chairman:** What is the position of the department and the government on this recommendation?

**Mr. Wild:** The policy position of the department is that those who continue to be employed after the coming into force should fall under the new proposed rules, which is not a priority status but instead eligibility to compete in the internal competitions.

**Senator Day:** They would lose their earned priority status. That is what we are trying to avoid.

**Mr. Wild:** Right. It shifts it from being able to be on the priority list to go into a position without competition to requiring to compete on the same playing field as existing public servants.

**Senator Day:** We have tried, where possible, to avoid this kind of retroactivity where it is mentioned in the bill.

**The Chairman:** Honourable senators, in amendment to the motion that clause 107 carry, the Honourable Senator Day moved — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 107, page 93 —

**Le sénateur Nolin :** Oui, nous avons le texte.

**Le sénateur Day :** Le but de cette proposition, honorables sénateurs, est essentiellement de préserver. Vous constaterez que c'est une disposition transitoire. Si vous examinez la dernière partie de l'article, concernant la période d'un an suivant le jour où la personne a cessé son emploi, il s'agit d'une personne qui bénéficie d'une priorité. C'est un droit qu'elle a obtenu comme fonctionnaire. C'est la dernière ligne qui pose problème. Si ce jour précède l'entrée en vigueur de cet article, ceci permet à la personne de conserver son statut prioritaire pendant un an après sa cessation d'emploi mais elle doit démissionner avant l'entrée en vigueur de ce projet de loi.

Nous essayons de corriger ce problème en disant que le statut prioritaire est un droit acquis et que la personne ne doit pas être obligée d'abandonner son poste actuel afin de préserver ce droit à cause de l'entrée en vigueur de ce projet de loi.

**Le président :** Cela provient-il du témoignage de la Commission de la fonction publique?

**Le sénateur Day :** Oui, suite à une discussion que nous avons eue.

**M. Wild :** C'est exactement ce que je constate. Dans l'amendement, on fait une différence entre ceux qui ont obtenu ce statut et qui cessent avant l'entrée en vigueur et ceux qui continuent après avoir obtenu ce statut. Ceux qui continuent après avoir obtenu ce statut voient leur priorité préservée aussi longtemps que la loi le permet, alors que ceux qui cessent ne le conservent que pendant un an.

**Le président :** Que pensent le ministère et le gouvernement de cette recommandation?

**M. Wild :** La position du ministère est que ceux qui continuent leur emploi après l'entrée en vigueur devraient être assujettis aux nouvelles règles proposées, c'est-à-dire qu'ils n'auraient pas de statut prioritaire mais seraient plutôt admissibles aux concours internes.

**Le sénateur Day :** Ils perdraient le statut prioritaire qu'ils ont acquis. C'est ce que nous voulons éviter.

**M. Wild :** Exact. Alors qu'ils étaient sur une liste prioritaire pour pouvoir occuper un poste sans concours, ils seraient désormais obligés de passer les concours comme les autres fonctionnaires.

**Le sénateur Day :** Nous avons tenté d'éviter ce genre de rétroactivité quand elle figure dans le projet de loi.

**Le président :** L'honorable sénateur Day propose que l'article 107 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Senator Day:** Is it your pleasure, honourable senators that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On Division.

**The Chairman:** Shall clause 107, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On Division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 108 carry?

**Senator Zimmer:** Mr. Chairman, I have an amendment.

**Senator Ringuette:** I have an amendment to clean up the language. I move:

That Bill C-2 be amended in clause 108, on page 93, by replacing, in the English version line 37 with the following:

“of that province to those provisions.”

It removes “the.”

**The Chairman:** Reaction, Mr. Wild?

**Mr. Wild:** The amendment corrects a great drafting error and we appreciate the assistance.

**The Chairman:** Honourable senators, in amendment to the motion that clause 108 carry, the Honourable Senator Ringuette moved — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Senator Zimmer has an amendment to clause 108.

**Senator Zimmer:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 108, on page 94 by replacing lines 1 to 4 with the following:

“(4) Sections 41 to 43, subsections 44(3) and (45) and subsections 45 to 55, 57, and 60 to 64 come into force on January 1 of the year following the year in which this Act receives Royal Assent; and

(4.1) Sections 63 and 64 do not apply in respect of monetary contributions made before that day on those which sections come into force.”

**The Chairman:** So that the public is aware of the reference, would you explain, as briefly as possible, the amendment.

**Senator Zimmer:** It makes it easier if donations are made on a calendar basis because of receipting. Otherwise, the further it moves into a new year, the more problems occur in confusion with donors, whereby if it comes in the middle of the year and

**Le sénateur Day :** Honorables sénateurs, êtes-vous en faveur de la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 107 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté, avec dissidence.

L'article 108 est-il adopté?

**Le sénateur Zimmer :** M. le président, j'ai un amendement.

**Le sénateur Ringuette :** J'ai un amendement pour améliorer le libellé. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 108, page 93, par substitution, dans la version anglaise, à la ligne 37, de ce qui suit :

« of that province to those provisions. ».

Ça supprime « the ».

**Le président :** Réaction, monsieur Wild?

**M. Wild :** La proposition corrige une grave faute de rédaction, ce dont nous vous sommes reconnaissants.

**Le président :** L'honorable sénateur Ringuette propose que l'article 108 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** Le sénateur Zimmer propose un amendement à l'article 108.

**Le sénateur Zimmer :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 108, page 94, par substitution aux lignes 1 à 4 de ce qui suit :

« (4) Les articles 41 à 43, les paragraphes 44(3) et (4) et les articles 45 à 55, 57 et 60 à 64 entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant celle de la sanction de la présente loi; et

(4.1) Les articles 63 et 64 ne s'appliquent pas à l'égard des contributions monétaires faites avant la date de leur entrée en vigueur ».

**Le président :** Pour l'information du public, pourriez-vous expliquer l'amendement, aussi brièvement que possible?

**Le sénateur Zimmer :** Il rend les choses plus faciles si les dons sont effectués sur la base de l'année civile, à cause des reçus. Sinon, plus on avance dans une nouvelle année, plus il y a de problèmes pour les donateurs car, si c'est au milieu de l'année et



they go over, then you have to return funds. Administratively, it is much simpler and it is a nightmare the further you move into the year.

**Senator Nolin:** Mr. Wild, you had a colleague with you a few minutes ago.

**The Chairman:** Mr. Chenier is still there.

**Mr. Wild:** To provide information for the committee on the coming into force, it would be the ban on contributions by individuals, new contribution limits and the ban on cash donations would be under the coming into force that is proposed by this section.

The only thing under the proposed electoral financing amendments in Bill C-2 that would come into force on Royal Assent would be the new limitation periods.

**Senator Nolin:** One of the very good arguments of our colleague is whether it is to be retroactive to January 1 of the year of the coming into force of that proposed section. What about donations given between that January 1 and any date in this year over the \$2,000 limit, depending on what is approved?

**Mr. Wild:** Are you referring to this calendar year as opposed to January 1 of the following year?

**Senator Nolin:** Yes, I am following the argument of Senator Zimmer.

**Mr. Wild:** As presented in Bill C-2, if you had already contributed \$5,000, you would not be eligible to contribute any additional funds because the new limit would be \$1,000. However, you would not have to return any funds that you contributed over that \$1,000. The \$4,000 difference —

**Senator Nolin:** Do you mean the political organization will not be forced to reimburse the donor?

**Mr. Wild:** That is right, or, for that matter, have the overpayment, if you want to call it that, sent to the Chief Electoral Officer. It does not work that way. If you had contributed \$500, you would be able to contribute only \$500 after the coming into force under the current coming into force provisions of the Canada Elections Act. If you contributed \$2,001, you would not be able to contribute any additional money but you would not be forced to return the \$1 that you paid over the limit.

**The Chairman:** The gentleman on your left is an expert with the Chief Electoral Officer and Privy Council Office. Would he want to add anything to what you have said in respect of the amendment?

**Mr. Wild:** No. He does not.

**Senator Stratton:** I have a question for Senator Zimmer. Are you willing to accept the coming-into-effect date of December 31, 2006?

**Senator Zimmer:** One day before what is proposed. What is your rationale?

**Senator Stratton:** I am asking a question of you.

qu'ils dépassent, vous devez rendre les fonds. Sur le plan administratif, c'est beaucoup plus simple, alors que c'est un cauchemar à mesure qu'on avance dans l'année.

**Le sénateur Nolin :** Monsieur Wild, vous aviez un collègue avec vous, il y a quelques minutes.

**Le président :** M. Chenier est encore ici.

**M. Wild :** En ce qui concerne l'entrée en vigueur, ce seraient l'interdiction des contributions de particuliers, les nouvelles limites de contribution et l'interdiction des dons en espèces qui entreraient en vigueur avec cette proposition.

La seule chose qui entrerait en vigueur au moment de la sanction royale en vertu des modifications proposées dans le projet de loi C-2 sur le financement des élections serait les nouvelles périodes de limitation.

**Le sénateur Nolin :** L'un des très bons arguments de notre collègue est de savoir si c'est rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'entrée en vigueur de l'article proposé. Qu'en est-il des dons de plus de 2 000 \$ accordés entre le 1<sup>er</sup> janvier et la date d'entrée en vigueur de cette disposition, pour autant qu'elle soit approuvée?

**M. Wild :** Voulez-vous parler de cette année civile ou du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante?

**Le sénateur Nolin :** Oui, je reprends l'argument du sénateur Zimmer.

**M. Wild :** En vertu du projet de loi C-2 actuel, si vous avez déjà contribué 5 000 \$, vous ne seriez pas admissible à contribuer plus car la nouvelle limite serait 1 000 \$. Par contre, vous ne seriez pas obligé de rendre les fonds que vous auriez donnés au-delà de 1 000 \$. La différence de 4 000 \$ ...

**Le sénateur Nolin :** Vous voulez dire que l'organisation politique ne serait pas obligée de rembourser le donateur?

**M. Wild :** En effet ou, pourquoi pas, faire envoyer le paiement excédentaire, si je peux l'appeler ainsi, au directeur général des élections. Ça ne marche pas comme ça. Si vous aviez donné 500 \$, vous ne pourriez donner que 500 \$ de plus après l'entrée en vigueur de ces dispositions de la Loi électorale du Canada. Si vous aviez contribué 2 001 \$, vous ne pourriez rien contribuer de plus mais vous ne seriez pas obligé de rendre le dollar dépassant la limite.

**Le président :** Vous avez à votre gauche un expert du Bureau du directeur général des élections et du Bureau du Conseil privé. Veut-il ajouter quelque chose?

**M. Wild :** Non.

**Le sénateur Stratton :** J'ai une question à poser au sénateur Zimmer. Êtes-vous prêt à accepter l'entrée en vigueur le 31 décembre 2006?

**Le sénateur Zimmer :** Un jour avant ce qui est proposé. Pour quelle raison?

**Le sénateur Stratton :** Je vous pose simplement la question.

**Senator Zimmer:** I see. You would finish at the end of the year. I have no problem with that. You want the fiscal year-end to be the calendar year-end. Many organizations on a calendar year end on December 31.

**Senator Stratton:** It is like a taxation year ending December 31.

**Senator Cowan:** It is December 31 in the year in which it comes into force.

**Senator Stratton:** I am saying December 31, 2006.

**Senator Cowan:** Senator Stratton is assuming that we will have —

**Senator Stratton:** I have asked the question of Senator Zimmer and he has said, yes.

**Senator Mitchell:** I would like to hear from Senator Cowan, please.

**The Chairman:** Honourable senators, I will put the question.

In amendment to the motion that clause 108 carry, the Honourable Senator Zimmer moved — shall I dispense.

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 108, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 109 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall clause 110 carry?

**Senator Day:** We have one amendment.

**Senator Cowan:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 110, on page 95, by replacing lines 5 and 6 with the following:

“commission under the Great Seal, appoint an Auditor General of Canada.”.

The intent of the amendment is to remove the words “a qualified auditor as Auditor General of Canada.” It is sufficient to say that the Governor-in-Council shall appoint an Auditor General.

**Mr. Wild:** In an effort to assist the committee and to provide a bit of background as to where the “appoint a qualified auditor” came from, those words were specifically requested by the

**Le sénateur Zimmer :** Je vois. Vous finiriez à la fin de l'année. Je n'ai pas de problème avec ça. Vous voulez que la fin de l'exercice budgétaire soit la fin de l'année civile. La plupart des organisations appliquant l'année civile terminent le 31 décembre.

**Le sénateur Stratton :** C'est comme une année fiscale se terminant le 31 décembre.

**Le sénateur Cowan :** C'est le 31 décembre de l'année d'entrée en vigueur.

**Le sénateur Stratton :** Je parle du 31 décembre 2006.

**Le sénateur Cowan :** Le sénateur Stratton suppose que nous aurons —

**Le sénateur Stratton :** J'ai posé la question au sénateur Zimmer et il a dit oui.

**Le sénateur Mitchell :** J'aimerais entendre le sénateur Cowan, s'il vous plaît.

**Le président :** Honorables sénateurs, je vais passer au vote.

L'honorable sénateur Zimmer propose que l'article 108 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adoptée, avec dissidence.

L'article 108 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté, avec dissidence.

L'article 109 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** Adopté.

L'article 110 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Nous avons un amendement.

**Le sénateur Cowan :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 110, page 95, par substitution à la ligne 5 de ce qui suit :

« vérificateur ».

Le but de cet amendement est de supprimer les mots « un vérificateur compétent appelé le vérificateur ». Il suffit de dire que le gouverneur en conseil nommera un vérificateur général.

**M. Wild :** Pour aider le comité et donner quelques précisions sur l'origine de cette nomination d'un vérificateur compétent, c'est la vérificatrice générale du Canada elle-même qui avait



Auditor General of Canada during consultations with the government when we were developing Bill C-2. They were inserted at her request.

**Senator Cowan:** We did not know what the term “qualified auditor” meant. It seemed sensible to allow the Governor-in-Council to appoint an Auditor General with the usual consultations that are required. It is impossible to imagine that someone unqualified could be appointed after such consultations and discussions. It simply seemed to be a phrase with no precise meaning.

**The Chairman:** You have expressly removed the word “auditor.”

**Senator Day:** It is not “accountant” we are removing. We are removing “auditor.”

**The Chairman:** It is the Auditor General.

**Senator Andreychuk:** It seemed to me we had witnesses who told us about those people who carry capacities of auditing, a couple being chartered accountants and public accountants, but there is a new breed that may be surfacing: not forensic, that is different. You are still under summary convictions, I can tell.

I think putting in a qualified auditor would then put it back to the profession to define what qualified is. Then I do not think we have to go there.

I agree with the way it is, that qualified auditor as Auditor General stay there because I want that capacity of qualified rather than not being sure where we were —

**Senator Cowan:** Perhaps you could tell me what that means.

**Senator Andreychuk:** The professions we recognize in Canada will be able to tell us what a qualified auditor should be.

**Senator Day:** The Auditor General said that is an undefined term. We had the professional associations in, and they said it is an undefined term.

We are amending section 3 under the Auditor General Act. If you look at section 49 on page 95, you will see:

The Governor in Council shall, by commission under the Great Seal appoint a Commissioner of Official Languages.

We were trying to use the same drafting approach. Following my honourable colleague, we should state that a qualified commissioner should be appointed.

**The Chairman:** You made your point.

**Senator Cowan:** If you look at clause 116 on page 97 where we deal with parliamentary budget officers, it simply says, “The Governor-in-Council shall, by commission under the Great Seal....”

explicitement fait cette demande lors de consultations avec le gouvernement pendant l’élaboration du projet de loi C-2. Ces mots ont été ajoutés à sa demande.

**Le sénateur Cowan :** Nous ne savions pas ce que voulait dire l’expression « vérificateur compétent ». Il semblerait raisonnable d’autoriser le gouverneur en conseil à nommer un vérificateur général en procédant aux consultations d’usage. Il serait impensable qu’une personne incompétente soit nommée après de telles consultations et discussions. Cette expression semblait n’avoir aucun sens précis.

**Le président :** Vous supprimez donc le mot « vérificateur ».

**Le sénateur Day :** Nous ne supprimons pas le mot « comptable », nous supprimons le mot « vérificateur ».

**Le président :** C’est le vérificateur général.

**Le sénateur Andreychuk :** Il me semble que nous avons eu des témoins qui nous ont parlé de personnes ayant le pouvoir d’effectuer des vérifications, quelques-unes étant des comptables agréés et des comptables publics, mais il y a une nouvelle race qui est peut-être en train d’apparaître : pas judiciaires, c’est différent. Je peux voir que vous en êtes encore aux condamnations par déclaration sommaire.

Je pense que parler d’un vérificateur compétent renverrait à la profession le soin de définir l’adjectif « compétent ». Je ne crois pas que nous devrions faire ça.

J’accepte le texte actuel et je pense qu’il faut conserver « vérificateur compétent » comme vérificateur général parce que je tiens à conserver sa capacité de compétences plutôt que de n’être pas certaine que nous...

**Le sénateur Cowan :** Vous pourriez peut-être me dire ce que ça signifie.

**Le sénateur Andreychuk :** Les professions que nous reconnaissons au Canada pourront nous dire ce que devrait être un vérificateur compétent.

**Le sénateur Day :** La vérificatrice générale a dit que c’était un mot non défini. Nous avons entendu des associations professionnelles qui nous ont dit la même chose.

Nous modifions l’article 3 de la Loi sur le vérificateur général. Si vous examinez l’article 49 de la page 95, vous verrez ceci :

Le gouverneur en conseil nomme le commissaire aux langues officielles du Canada par commission sous le grand sceau

Nous avons voulu adopter le même principe de rédaction. Si j’en crois mon honorable collègue, nous devrions dire nommer un commissaire aux langues officielles compétent.

**Le président :** Nous comprenons votre argument.

**Le sénateur Cowan :** Regardez l’article 116, page 97, concernant les directeurs parlementaires du budget. On y dit simplement « le gouverneur en conseil nomme le directeur parlementaire du budget ».

**The Chairman:** This is called gilding the lily. We have the point.

**Senator Cowan:** Now I have your support, Mr. Chair. I will not ask anymore.

**The Chairman:** I would not say that.

**Senator Cowan:** We know how you will vote.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 10 carry, Senator Cowan moves – shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 110, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** On division.

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Clause 110 shall carry as amended, on division.

**The Chairman:** Shall clause 111 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 112 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 113 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 114 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 115 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Now we are at clause 116.

**Senator Day:** Thank you. We are starting into a new subject matter here with the parliamentary budget officer, and we have run out of amendments. We have some here, but they are not complete. We will complete them overnight and provide them as soon as possible to the clerk for distribution to everyone, which will make things flow more quickly tomorrow.

I notice the government has an amendment or a couple of them for this clause, but it would be convenient because we may well have some for this section as well. We do not have them ready to present.

**The Chairman:** Let us complete the government's amendments on clause 116, then.

**Senator Day:** We cannot vote on it.

**Senator Andreychuk:** We can vote on the amendment.

**Senator Day:** We can vote on the amendment but not on the section.

**Le président :** C'est ce qu'on appelle en remettre une couche. Nous avons saisi.

**Le sénateur Cowan :** J'ai maintenant votre appui, monsieur le président. Je ne demanderai plus rien.

**Le président :** Je ne dirais pas cela.

**Le sénateur Cowan :** Nous savons comment vous allez voter.

**Le président :** L'honorable sénateur Cowan propose que l'article 110 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** L'article 110 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Avec dissidence.

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 110 modifié est adopté avec dissidence.

**Le président :** L'article 111 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 112 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 113 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 114 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** L'article 115 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le président :** Nous passons maintenant à l'article 116.

**Le sénateur Day :** Merci. Nous abordons ici un nouveau sujet, celui du directeur parlementaire du budget, et nous avons épuisé tous nos amendements. Nous en avons quelques-uns mais ils ne sont pas complets. Nous les terminerons durant la nuit et les remettrons dès que possible au greffier pour qu'il puisse les distribuer à tout le monde, ce qui facilitera les choses.

Je constate que le gouvernement a plusieurs propositions d'amendement pour cet article mais ce serait commode car nous en aurons peut-être aussi pour celui-là. Ils ne sont pas encore prêts à être déposés.

**Le président :** Dans ce cas, examinons les amendements du gouvernement à l'article 116.

**Le sénateur Day :** Nous ne pourrions pas voter.

**Le sénateur Andreychuk :** Nous pouvons voter sur l'amendement.

**Le sénateur Day :** Nous pouvons voter sur l'amendement mais pas sur l'article.



**The Chairman:** That is fine. Let us do as much as possible, otherwise tomorrow will be a big day.

**Senator Day:** We are doing well, Mr. Chairman.

**Senator Andreychuk:** I move

That Bill C-2, in Clause 116, be amended by:

(a) replacing line 3 on page 98 with the following:

“that committee into the”

(b) replacing lines 26 to 32 on page 98 with the following:

“those estimates; and

(d) when requested to do so by a member of”

**Senator Day:** We support that.

**Senator Andreychuk:** Thank you.

**The Chairman:** Honourable senators, an amendment to the motion that clause 116 carry, the Honourable Senator Andreychuk moves — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried unanimously.

**Senator Andreychuk:** Those were two I had together.

**The Chairman:** Senator Day, do you have any amendments on anything else that we can complete now?

**Senator Day:** It is ten o'clock, but we should allow our staff to go back and work on the further amendments so that we can go ahead tomorrow. We will be much more efficient if we proceed in that manner.

I am of the view that our amendments will be many fewer in the second half of Bill C-2. I propose that we adjourn at this stage to reconvene tomorrow at twelve o'clock.

**The Chairman:** The agreement of the leadership is that we adjourn until ten o'clock, and the notice has gone out until ten o'clock tomorrow morning. What is the wish of honourable senators?

**Senator Day:** We need the time to get ready to work efficiently here. We do not have our amendments prepared for the latter part of this. We finished evidence yesterday.

Mr. Chairman, we ask to reconvene at twelve o'clock. We will not break for lunch. We can eat beforehand and go right through until a later break.

**Senator Stratton:** I was simply going to say, if you start later you end later. You are in agreement with that?

**Le président :** C'est bien. Essayons d'en faire le plus possible sinon nous aurons une grosse journée demain.

**Le sénateur Day :** Nous avançons bien, monsieur le président.

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié à l'article 116,

a) par substitution à la ligne 3 de la page 98 de ce qui suit :

« ce qui touche les »

b) par substitution aux lignes 21 à 27 de la page 98 de ce qui suit :

« d) à la demande de tout comité parlementaire ».

**Le sénateur Day :** Nous approuvons.

**Le sénateur Andreychuk :** Merci.

**Le président :** Honorables sénateurs, l'honorable sénateur Andreychuk propose que l'article 116 soit modifié — puis-je me dispenser de lire la motion?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** Adoptée.

**Le président :** Adoptée à l'unanimité.

**Le sénateur Andreychuk :** C'étaient les deux que j'avais.

**Le président :** Sénateur Day, avez-vous des amendements sur d'autres articles dont nous pourrions traiter immédiatement?

**Le sénateur Day :** Il est 10 heures et nous devrions donner à notre personnel le temps d'aller travailler sur les autres amendements afin de ne pas perdre de temps demain. Nous serons beaucoup plus efficaces de cette manière.

Je pense que nous aurons beaucoup moins d'amendements pour la deuxième moitié du projet de loi C-2. Je propose de lever la séance pour revenir demain à midi.

**Le président :** Les leaders s'entendent pour lever la séance jusqu'à 10 heures demain matin, et un avis a été envoyé à ce sujet. Que souhaitent les honorables sénateurs?

**Le sénateur Day :** Il nous faut un peu de temps pour nous préparer à travailler efficacement. Nos amendements ne sont pas prêts pour la deuxième partie du projet de loi. Nous entendons encore des témoins hier.

Monsieur le président, nous demandons à revenir à midi. Nous ne ferons pas de pause pour le déjeuner. Nous aurons déjeuné avant et nous continuerons jusqu'à la pause de l'après-midi.

**Le sénateur Stratton :** J'allais simplement dire que nous finirons plus tard si nous commençons plus tard. Cela vous convient?

**Senator Day:** We will finish tomorrow.

**The Chairman:** One of my concerns is the staff who must prepare the report and have it ready to be tabled on October 26. If they do not finish until ten o'clock, they would literally have to work all night to have a report ready to be tabled in both official languages.

**Senator Day:** We will work all night tonight. You look after your staff, and I will look after mine.

**The Chairman:** Can we compromise? Can we start at eleven o'clock tomorrow morning?

**Senator Day:** Let us start at two o'clock.

**The Chairman:** You said twelve o'clock, so I compromised and said 11 o'clock.

**Senator Day:** Mr. Chairman, we have canvassed all our staff. They have asked us to start at two o'clock. I am compromising by suggesting we start at twelve o'clock without lunch.

I am not asking this lightly. I suggest we could be ready to go hopefully with all our amendments if you give us the time to prepare them.

**Senator Andreychuk:** I have been on this committee for a long time, and I must say that I had hoped after we finished debate on Bill C-2 that we would have a meeting to discuss how we should operate.

For almost 10 years on this committee, I was asked at times to be prepared to vote on a bill right after the witnesses spoke to it. I think it was when Senator Milne came in that she allowed an overnight reflection, and we had to be ready with any and all amendments.

I find it rather curious that we have a totally different pace and organization now that I am sitting on the government side. For 10 years sitting in the opposition, I wondered why the rules changed when you are the majority. Those were the rules that were instituted and that we had to live by. You were the majority then and are still the majority now.

I yield to what you are doing, but I find it curious that on acts where I felt there were substantive amendments that were necessary and time to draft them, we were told we had to go the next morning.

As I say, I find this unusual. I hope it will not be the pace and it changes from here on in.

**Senator Day:** I hope we will never see a piece of legislation like this again, frankly.

**Senator Andreychuk:** I can point out pieces that were equally as complex, and we were not yielded. The Public Safety Act changed more pieces of legislation.

**Senator Day:** No, it did not.

**Senator Andreychuk:** I wanted to make that comment. I will yield to whatever the will of the group is.

**Le sénateur Day :** Nous finirons demain.

**Le président :** Mon problème est que le personnel devra préparer un rapport devant être déposé le 26 octobre. Si nous ne finissons pas avant 10 heures, les employés devront littéralement travailler toute la nuit pour avoir un rapport dans les deux langues officielles.

**Le sénateur Day :** Nous travaillerons toute la nuit cette nuit. Occupez-vous de votre personnel, je m'occuperai du nôtre.

**Le président :** Pouvons-nous faire un compromis? Pouvons-nous commencer à 11 heures demain matin?

**Le sénateur Day :** Commençons à 14 heures.

**Le président :** Vous aviez dit midi et je vous propose 11 heures comme compromis.

**Le sénateur Day :** M. le président, nous venons d'interroger notre personnel qui nous demande de commencer à 14 heures. J'accepte un compromis en proposant midi sans pause pour le déjeuner.

Je ne fais pas cette demande à la légère. Je pense que nous pourrions être prêts avec tous nos amendements si nous avons assez de temps pour les préparer.

**Le sénateur Andreychuk :** Je fais partie de ce comité depuis longtemps et je dois dire que j'avais espéré que nous pourrions tenir une réunion de travail après la fin du débat sur le projet de loi C-2.

Depuis 10 ans que je fais partie de ce comité, on m'a demandé à plusieurs reprises d'être prête à voter sur un projet de loi juste après le départ des témoins. Je crois que c'était après l'arrivée du sénateur Milne qu'elle nous a accordé une nuit de réflexion pour nous préparer à voter sur tous les amendements.

Je trouve assez bizarre que nous soyons organisés de manière totalement différente maintenant que je suis du côté du gouvernement. Pendant mes 10 années dans l'opposition, je me suis demandée pourquoi les règles changeaient quand on obtenait la majorité. Je parle des règles qui avaient été établies et avec lesquelles nous devons vivre. Vous étiez en majorité à l'époque et vous l'êtes encore maintenant.

Je veux bien accepter ce que vous faites mais je trouve étonnant que, pour des projets de loi pour lesquels on proposait des amendements de fond dont la rédaction prenait beaucoup de temps, on nous disait d'être prêts à démarrer le lendemain matin.

Je répète, je trouve ça bizarre. J'espère que ça ne continuera pas comme ça et qu'il y aura des changements à l'avenir.

**Le sénateur Day :** J'espère ne jamais revoir un projet de loi comme celui-ci, très franchement.

**Le sénateur Andreychuk :** Je pourrais mentionner des textes qui étaient aussi complexes et pour lesquels on ne nous a pas fait de faveur. Il y avait encore plus de textes de loi qui étaient modifiés par la Loi sur la sécurité publique.

**Le sénateur Day :** Non, ce n'est pas vrai.

**Le sénateur Andreychuk :** Je tenais à le dire. Je m'en remets à la décision du groupe.



**Senator Cowan:** I suspect my colleagues on the government side have significantly more resources available to them than we have had to accomplish this, and we are doing the best we can. I agree with Senator Day.

**Senator Day:** I am hopeful we will not need to put this to a motion but will have a consensus and agreement. I am in your hands, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We know how votes go in this committee. If you request 12 o'clock, honourable senators, the wish of Senator Day and the rest is that this meeting adjourn until twelve o'clock tomorrow. The meeting is now adjourned until twelve o'clock tomorrow.

**Senator Day:** Thank you for your understanding and cooperation.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Wednesday, October 25, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 12:12 p.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, I call this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order.

As we resume our study of clause-by-clause consideration of Bill C-2, we will begin at clause 116. Before so doing, however, there are a couple of preliminary matters to deal with. First, I call on Mr. Joe Wild who has a brief clarification he would like to make with respect to something that was represented here yesterday.

**Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services, Treasury Board Portfolio, Treasury Board of Canada:** Mr. Chairman, I would like to bring honourable senators back to clause 110 on page 95 of Bill C-2, which clause amends the Auditor General Act.

Concerning proposed section 3(1), I made the statement that the Auditor General had asked us to insert the provision "appoint a qualified auditor". In fact, where she asked us to insert that was under (4) with respect to temporary auditors. The reference to "appoint a qualified auditor" has been in the existing Auditor General Act since it was initially introduced back in the 1970s.

**The Chairman:** Does this affect anything passed yesterday?

**Le sénateur Cowan :** Je soupçonne que mes collègues du côté gouvernemental ont beaucoup plus de ressources que nous à leur disposition, et nous faisons notre possible avec ce que nous avons. Je suis d'accord avec le sénateur Day.

**Le sénateur Day :** J'espère que nous n'aurons pas à voter à ce sujet et que nous pourrions trouver une entente ou un consensus. J'attends votre réaction, monsieur le président.

**Le président :** Nous savons comment les votes aboutissent en comité. Si vous demandez midi, nous allons lever la séance jusqu'à demain à midi. La séance est levée jusqu'à demain à midi.

**Le sénateur Day :** Je vous remercie de votre compréhension et de votre coopération.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le mercredi 25 octobre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui à 12 h 12 pour étudier le projet de loi article par article.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président :** Honorables sénateurs, je déclare ouverte cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Nous reprenons notre étude article par article du projet de loi C-2, en commençant à l'article 116. Mais auparavant, nous avons plusieurs points préliminaires à régler. Je donne d'abord la parole à M. Joe Wild qui voudrait brièvement nous apporter un éclaircissement sur un propos qu'il a tenu hier.

**Joe Wild, avocat principal, Services juridiques, Portefeuille du Conseil du Trésor, Conseil du Trésor du Canada :** Monsieur le président, j'aimerais demander aux honorables sénateurs de remonter à l'article 110, page 95, du projet de loi C-2, cet article qui modifie la Loi sur le vérificateur général.

Au sujet du paragraphe 3(1) proposé, j'avais indiqué que la vérificatrice générale nous a demandé d'insérer la précision : « nomme un vérificateur compétent ». En fait, c'était au paragraphe (4), à l'égard des vérificateurs intérimaires, qu'elle nous a demandé de spécifier l'exigence de compétence. En effet, l'obligation de « nommer un vérificateur compétent » figure déjà dans la Loi sur le vérificateur général depuis son adoption initiale dans les années 70.

**Le président :** Est-ce que cela se répercute sur des dispositions adoptées hier?

**Mr. Wild:** I am making the statement because I did not want honourable senators to be under the impression that Bill C-2 was introducing the concept of appointing a qualified auditor, which is an existing concept in the Auditor General Act established back in the 1970s.

I do not know if that affects anything in terms of the motion moved by Senator Cowan. However, I wanted to ensure the record is clear and people were not reacting to my statement that was actually inserted through Bill C-2.

**Senator Baker:** Mr. Chairman, I had understood from Mr. Wild exactly what he now gives us specificity to, that is, at what section the qualified auditor was recommended by the Auditor General. I did not take it to mean that he had been explicit in what he believes he was explicit in. It really does not affect our position at all. I do not think that Mr. Wild gave an improper suggestion yesterday.

**The Chairman:** Thank you, Senator Baker; I appreciate that comment.

**Senator Andreychuk:** I think Mr. Wild was making the comment as to where those words came from since there was some discussion. I had a recollection of that. I found the indication convincing, and therefore, we did not vote in favour of that amendment.

I think it only strengthens the position that it was there. It has had meaning. It has not been questioned. I would urge my colleagues opposite to reconsider their motion. However, that is something they can do in the fullness of time.

**The Chairman:** That is not why Mr. Wild brought up the clarification.

**Senator Cowan:** I appreciate Mr. Wild's clarification. I do not think it changes our position. We looked through the act and we saw in the case of any number of other officers and officials that it was simply that either the Governor-in-Council shall appoint or the Governor-in-Council may appoint. There was not in the text of those sections language like "qualified auditor," "qualified lawyer," "qualified ombudsman" or "qualified commissioner."

**Senator Baker:** We left it in for the short term.

**Senator Cowan:** My position remains the same as yesterday. I think my colleagues would support that. Thus the amendment will stand.

**The Chairman:** This afternoon we will be considering six new packages of opposition amendments. All senators should by now have received those six new packages. There is one opposition package left over from yesterday which we will also be considering today. There are also some government amendments left over from yesterday that we will be considering today.

**M. Wild :** Je dis cela parce que je ne voulais pas laisser les honorables sénateurs sur l'impression que le projet de loi C-2 introduisait le concept de la compétence du vérificateur, alors qu'il figure déjà dans la Loi sur le vérificateur général promulguée dans les années 70.

Je ne sais pas si cela change quoi que ce soit à la motion du sénateur Cowan. Cependant, je voulais simplement que les choses soient claires et que tout le monde sache, contrairement à ce que j'ai donné à entendre, que ce n'est pas une notion nouvelle introduite par le projet de loi C-2.

**Le sénateur Baker :** Monsieur le président, j'avais bien compris ce que M. Wild nous précise maintenant, à savoir dans quel paragraphe exact la vérificatrice générale recommandait d'ajouter la notion de compétence. Son explication était plus claire qu'il ne le pense. Cela ne change rien du tout à notre position. Je ne pense pas que M. Wild nous ait induits en erreur hier.

**Le président :** Merci, sénateur Baker; j'apprécie ce commentaire.

**Le sénateur Andreychuk :** Je crois que M. Wild voulait nous expliquer l'origine de ces termes puisque nous avons eu une discussion à leur sujet. Je m'en souviens. J'ai trouvé son explication convaincante et c'est pourquoi nous n'avons pas voté en faveur de cet amendement.

Je pense que cela ne fait que confirmer que le concept était admis. Il n'a jamais été contesté. J'invite mes collègues d'en face à reconsidérer leur motion. Cependant, ils ont tout le temps pour cela.

**Le président :** Ce n'est pas pour cette raison que M. Wild a apporté l'éclaircissement.

**Le sénateur Cowan :** J'apprécie la précision de M. Wild. Je ne crois pas qu'elle modifie notre position. Nous avons passé en revue la loi et constaté que, dans le cas de plusieurs autres postes de mandataires et hauts fonctionnaires, le gouverneur en conseil « peut nommer » ou « nomme ». Nulle part dans ces autres articles ne spécifie-t-on « vérificateur compétent », « juriste compétent », « médiateur compétent », ou « commissaire compétent ».

**Le sénateur Baker :** Nous l'avons laissé dans le cas du vérificateur intérimaire.

**Le sénateur Cowan :** Ma position reste la même qu'hier. Je pense que mes collègues sont d'accord avec moi. L'amendement demeure.

**Le président :** Cet après-midi nous allons examiner six nouveaux groupes d'amendements de l'opposition. Tous les sénateurs devraient avoir maintenant en main ces six nouvelles liasses. Il nous reste d'hier un paquet d'amendements de l'opposition que nous allons aussi examiner aujourd'hui. Il reste en outre quelques amendements gouvernementaux que nous allons aussi étudier aujourd'hui.



We will be proceeding, as we did yesterday, with a bit more flexibility in the pages and the clauses. I understand that there may be some last minute changes or substitutions, but when we come to those particular clauses, the appropriate officials will let us know about them. There is nothing else unusual about them.

The administrative staff has told me that they listened to our proceedings of yesterday until two o'clock. They think it is important that if we are to dispense with the reading of a formal amendment that we at least identify it before we have dispensed with it so that the official record will show something like, "amended in clause 121, on page 105, replacing line..." As long as that much is there, the official record will be clear as to what exactly we are dispensing with.

Honourable senators, shall clause 116 carry?

**Senator Mitchell:** No. I have some amendments to that clause.

Mr. Chairman, before I begin I would like to say that I think I speak on behalf of the committee when I say that you have been doing a remarkable job in leading us through a difficult and complex bill. Thank you for doing that and for your patience.

I move:

That Bill C-2 be amended in clause 116, on page 97, by replacing line 26 with the following:

"(3) The Governor in Council shall select the".

That takes away the option of selecting or not selecting from a list of names that is submitted by an appropriate body. We think that once that list has been determined, the Governor-in-Council should be required to select from that list.

**The Chairman:** Is there someone from the government side who would like to respond? Mr. Wild?

**Mr. Wild:** I do not have anything to add on this particular amendment, Mr. Chairman. It is clear that it prevents the Governor-in-Council from selecting anybody that is not on the list that is being proposed by the committee.

**The Chairman:** Honourable senators, before we left last night we already had one amendment on clause 116.

Thus, in amendment to the motion that clause 116 carry, the Honourable Senator Mitchell moves that Bill C-2 be amended in clause 116, on page 97 by replacing line 26 with the following — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion in amendment?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Nous allons procéder comme hier, avec un peu plus de flexibilité quant aux pages et aux articles. Je crois savoir qu'il pourrait y avoir quelques changements ou substitutions de dernière minute, mais lorsque nous en viendrons aux articles concernés, les fonctionnaires nous les signaleront. Il n'y a rien d'autre qui soit inhabituel.

Le personnel administratif m'a fait savoir qu'ils ont écouté l'enregistrement de nos délibérations d'hier jusqu'à deux heures du matin. Ils pensent qu'il est important, si nous allons nous dispenser de la lecture du texte complet d'un amendement, d'au moins l'identifier avant de poursuivre, afin que le compte rendu officiel indique quelque chose du genre : « modifié, à l'article 121, page 105, par substitution, à la ligne... » À condition que ces précisions soient là, le compte rendu officiel indiquera clairement quel est le texte que nous nous dispensons de lire.

Honorables sénateurs, l'article 116 est-il adopté?

**Le sénateur Mitchell :** Non. J'ai quelques amendements à cet article.

Monsieur le président, avant de commencer, je crois traduire le sentiment de tous les membres en disant que vous avez su remarquablement nous guider à travers un projet de loi difficile et complexe. Je vous en remercie, ainsi que de votre patience.

Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 116, à la page 97, par substitution, à la ligne 27, de ce qui suit :

« (3) Le gouverneur en conseil choisit le ».

Cela enlève la latitude de ne pas choisir parmi la liste proposée. Nous pensons qu'une fois que la liste a été dressée, le gouverneur en conseil devrait être tenu de choisir à partir de cette liste.

**Le président :** Quelqu'un du côté gouvernemental souhaite-t-il répondre? Monsieur Wild?

**M. Wild :** Je n'ai rien à ajouter à cet amendement, monsieur le président. Il est clair qu'il empêche le gouverneur en conseil de sélectionner quelqu'un ne figurant pas sur la liste proposée par le comité.

**Le président :** Honorables sénateurs, avant de lever la séance hier soir, nous avons déjà adopté un amendement à l'article 116.

Donc, à titre de modification de la motion proposant l'adoption de l'article 116, l'honorable sénateur Mitchell propose que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 116, page 97, par substitution, à la ligne 26 de ce qui suit — puis-je me dispenser de la lecture?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

**Senator Mitchell:** I have a second amendment. I move:

That Bill C-2 be amended in clause 116, on page 97, by replacing line 29 with the following:

“the Leader of the Government in the Senate and the Leader of the Government in the House of”.

That has the effect of bringing the Senate into this process. It strikes me that probably all members of this committee would not want the Senate diminished in this process.

**Mr. Wild:** The only clarification I would bring for the committee's attention is that the role of the Leader of the Government of the House of Commons under subsection (3) is that of a post office box. It is simply moving the list from the committee to the Governor-in-Council. There is nothing else happening there. It is the only role that that Leader of the Government is playing. He is simply a conduit who has standing in order to appear before the Governor-in-Council to deposit the list.

**The Chairman:** Honourable senators, in amendment to the motion that clause 116 carry, the Honourable Senator Mitchell moves that Bill C-2 be amended in clause 116, on page 97, by replacing line 29 with the following — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** The motion in amendment is carried, on division.

Resuming debate on clause 116.

**Senator Mitchell:** I have another amendment. I move:

That Bill C-2 be amended in clause 116, on page 97, by replacing lines 30 and 31 with the following:

“Commons, by a committee composed of the Leader of the Government in the Senate, the Leader of the Opposition in the Senate, the Leader of the Government in the House of Commons, the Leader of the Opposition in the House of Commons and the Parliamentary Librarian.”.

Our thinking here is that because this budget officer will play such an important role in both Houses and both sides of both Houses' analysis of budgetary matters that all of those people should be involved in the selection process.

**Mr. Wild:** The intention of the proposal put forward by Bill C-2 was to leave it to the discretion of the parliamentary librarian as to the composition of that committee. The amendment that is proposed would set out a specific structure for that committee.

**Le sénateur Mitchell :** J'ai un deuxième amendement. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 116, page 97, par substitution, à la ligne 30, de ce qui suit :

« soumise par le leader du gouvernement au Sénat et le leader du gouvernement à la ».

Cela a pour effet d'introduire le Sénat dans ce processus. Il me semble qu'aucun membre de ce comité n'aimerait voir diminuer le rôle du Sénat dans ce processus.

**M. Wild :** J'attire simplement l'attention du comité sur le fait que le rôle du leader du gouvernement à la Chambre des communes, au paragraphe (3), est celui d'une simple boîte aux lettres. Il ne fait que transmettre la liste du comité au gouverneur en conseil, rien d'autre. Le rôle du leader du gouvernement s'arrête là. Il est un simple entremetteur, ayant qualité pour comparaître devant le gouverneur en conseil et déposer la liste.

**Le président :** Honorables sénateurs, à titre de modification de la motion d'adoption de l'article 116, le sénateur Mitchell propose que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 116, page 97, par substitution, à la ligne 30, de ce qui suit — puis-je me dispenser de la lecture?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion d'amendement est adoptée avec dissidence.

Reprise du débat sur l'article 116.

**Le sénateur Mitchell :** J'ai un autre amendement. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 116, page 97, par substitution, à la lignes 32, de ce qui suit :

« Un comité composé du leader du gouvernement au Sénat, du leader de l'opposition au Sénat, du leader du gouvernement à la Chambre des communes, du chef de l'opposition à la Chambre des communes et du biblio- ».

Nous pensons, vu que le directeur du budget jouera un rôle si important dans les deux Chambres et si important pour l'analyse des questions budgétaires par les deux camps dans chaque Chambre, que tous ces personnages devraient être partie prenante au mécanisme de sélection.

**M. Wild :** L'intention derrière cette disposition du projet de loi C-2 était de laisser la composition de ce comité à la discrétion du bibliothécaire parlementaire. L'amendement proposé imposerait une composition donnée à ce comité.



**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion in amendment?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** The motion in amendment is carried, on division.

Resuming debate on clause 116.

**Senator Mitchell:** I have a fourth amendment. I move:

That Bill C-2 be amended in clause 116, on page 97, by replacing line 37 with the following:

“(a) provide independent analysis to the Senate”.

That excludes “provide objective analysis.” Our feeling is that the determination of “objective” is quite subjective, so we would like it to be independent. I can explain.

**Senator Andreychuk:** I certainly take “objective” to mean objective and professional. Usually, you give an objective if it is contrary; my understanding is that you are saying that it makes it subjective. I think, on the contrary, it makes it something that I would rely on if it were objective. Otherwise, it would be subjective. Therefore, saying “independent” is not where I want to go, because is it independent capacity or position? We have a structure in place.

What I want is someone who will give an objective analysis, and that is a term that I think is used normally in the areas of budget. They talk about objective or subjective. I prefer that word on a professional basis. With respect, I disagree.

**The Chairman:** Mr. Wild, is there anything from the drafter’s point of view that you wanted to add?

**Mr. Wild:** It just raises a question, independent from whom?

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** The motion in amendment is carried, on division.

Resuming debate on clause 116.

**Senator Mitchell:** I have a fifth amendment, but I think that Senator Andreychuk may have one on line 3 that precedes mine, is that correct?

**Senator Andreychuk:** I have passed two parts so I think we did that.

**Senator Mitchell:** Thank you. I move:

That Bill C-2 be amended in clause 116,

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d’adopter la motion d’amendement?

**Des voix :** D’accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion d’amendement est adoptée avec dissidence.

Reprise du débat sur l’article 116.

**Le sénateur Mitchell :** J’ai un quatrième amendement. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l’article 116, page 97, par substitution, à la ligne 40, de ce qui suit :

« communes, de façon indépendante, des analyses de la ».

Il s’agit de remplacer « analyse objective ». Nous estimons que le terme « objectif » est plutôt subjectif, et nous préférons donc « indépendant ». Je peux expliquer.

**Le sénateur Andreychuk :** J’entends le mot « objectif » au sens d’objectif et professionnel. Habituellement, un avis est objectif même s’il est contraire; vous dites que cela rend l’analyse subjective. Je crois, au contraire, que si elle est objective, nous pouvons nous fier à l’analyse. Sinon, elle serait subjective. Je ne suis pas en faveur du mot « indépendant ». Est-ce la capacité ou le poste qui est indépendant? Nous avons une structure en place.

Ce que je veux, c’est quelqu’un qui fournit une analyse objective, et c’est un terme couramment employé en matière budgétaire. On y parle d’objectivité ou de subjectivité. Je préfère ce terme, qui renvoie au professionnalisme. Sauf votre respect, je ne suis pas d’accord.

**Le président :** Monsieur Wild, souhaitez-vous ajouter quelque chose selon l’optique du rédacteur?

**M. Wild :** Cela soulève une question, l’indépendance par rapport à qui?

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d’adopter la motion d’amendement?

**Des voix :** D’accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** La motion d’amendement est adoptée avec dissidence.

Reprise du débat sur l’article 116.

**Le sénateur Mitchell :** J’ai un cinquième amendement, mais je crois que le sénateur Andreychuk en a peut-être un à la ligne 3, qui précède le mien, n’est-ce pas?

**Le sénateur Andreychuk :** J’en avais un en deux parties, et je pense donc que c’est fait.

**Le sénateur Mitchell :** Merci. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l’article 116 :

(a) on page 98, by replacing, in the English version, line 47 with the following:

“of this section, to free and timely access”;

We feel that the way it is worded now, the phrase “to access at all convenient times” gives the department far too much discretion on whether or not they might want to provide information that is required when it is required.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division

**The Chairman:** The motion in amendment is carried, on division.

Honourable senators, shall clause 116, as amended, carry?

**Senator Andreychuk:** I believe on page 99, at the top in the French version, there is —

**Senator Mitchell:** We get to that next. We still have one more to go. We want to vote on this one and then I have one more to do.

Is it the same? It is (a) and (b). Will I read the second part of it then?

**The Chairman:** It has been passed, Senator Mitchell, and I am now just about to deal with the clause.

As I started to say before, honourable senators, shall clause 116, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division

**The Chairman:** Clause 116, as amended, is carried on division. Shall clause 117 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 118 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 119 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 120 carry?

**Senator Andreychuk:** I move:

That Bill C-2, in clause 120, be amended by

(a) deleting lines 22 and 23 on page 102;

(b) deleting lines 27 to 30 on page 102.

**Senator Day:** We can agree with that.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 120, as amended, carry?

a) page 98, dans la version anglaise, par substitution, à la ligne 47, de ce qui suit :

« of this section, to free and timely access »;

Nous pensons que, avec le libellé actuel, le membre de phrase « prendre connaissance, à toute heure convenable » donne au Ministère une trop grande latitude de donner ou de ne pas donner accès à l'information requise au moment où elle est requise.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence

**Le président :** La motion d'amendement est adoptée avec dissidence.

Honorables sénateurs, l'article 116 modifié est-il adopté?

**Le sénateur Andreychuk :** Je crois qu'à la page 99, en haut de la version française, il y a...

**Le sénateur Mitchell :** Nous y venons. Il nous en reste à faire. Il s'agit de voter sur celui-ci, et ensuite nous en aurons encore un autre.

Est-ce le même? C'est a) et b). Dois-je lire la deuxième partie?

**Le président :** Elle a été adoptée, sénateur Mitchell, et j'allais justement mettre aux voix l'article en entier.

Comme j'avais commencé à le demander, honorables sénateurs, l'article 116 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence

**Le président :** L'article 116 modifié est adopté avec dissidence. L'article 117 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 118 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 119 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 120 est-il adopté?

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose :

Que le projet de loi C-2, à l'article 120, soit modifié :

a) par suppression des lignes 22 à 24, page 102;

b) par suppression des lignes 28 à 33, page 102.

**Le sénateur Day :** Nous pouvons accepter cela.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 120 modifié est-il adopté?



**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 121 carry?

**An Hon. Senator:** No.

**The Chairman:** This is the director of public prosecutions.

**Senator Joyal:** On a point of order, I note from Senator Andreychuk's package that there were two amendments. There was an amendment deleting line 22 and 23 on page 102, and then there is —

**Senator Andreychuk:** They were together and I read both of them.

**Senator Joyal:** You are right. Thank you.

**The Chairman:** Honourable senators, everyone should have a package entitled "Bill C-2, DPP, Role of the Senate Amendments." This is what we will be dealing with now for the next few sections. We are at clause 121.

**Senator Baker:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 121, on page 105, by replacing lines 19 and 20 with the following:

"(a.1) a person named by the Leader in the Senate of each recognized party in that House;

(b) a person named by the Leader in the House of Commons of each recognized party in that House;"

**The Chairman:** Could you explain?

**Senator Baker:** It removes the word "political party" and replaces it with "recognized party." It adds representation from the recognized parties in the Senate to recognized parties in the House of Commons to be a part of the selection committee, along with the person named from the Federation of Law Societies, the deputy minister of Justice, the deputy minister of the department of Solicitor General, it used to be, and a person selected by the Attorney General as well. It adds Senate recognized parties to that list.

**The Chairman:** I notice you did not say anything about independent senators in the Senate.

**Senator Baker:** No, I did not. I note that the government did not include independent members in the House of Commons, either.

**Mr. Wild:** I have nothing to add, Mr. Chairman.

**Senator Andreychuk:** Mr. Wild, are there unintended consequences if we add this amendment?

**Mr. Wild:** I am not sure that there would be an unintended consequence. It adds to the process, so it makes it more elaborate in the sense of enlarging the committee. I do not foresee any unintended consequences.

It simply allows the leader of each recognized party in the Senate along with each recognized party in the House of Commons to have someone participate on that committee.

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 121 est-il adopté?

**Une voix :** Non.

**Le président :** Il s'agit là du directeur des poursuites pénales.

**Le sénateur Joyal :** En guise de rappel au Règlement, je remarque dans la liasse du sénateur Andreychuk qu'il y avait deux amendements. Il y avait un amendement supprimant les lignes 22 à 24, page 102, et puis il y a...

**Le sénateur Andreychuk :** Ils étaient groupés et j'ai lu les deux.

**Le sénateur Joyal :** Vous avez raison. Merci.

**Le président :** Honorables sénateurs, chacun devrait avoir une liasse intitulée « Projet de loi C-2, DPP, reconnaissance du rôle du Sénat ». C'est ce dont nous allons traiter relativement aux prochaines dispositions. Nous en sommes à l'article 121.

**Le sénateur Baker :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 121, page 105, par substitution, aux lignes 15 et 16, de ce qui suit :

« a.1) un représentant nommé par le chef, au Sénat, de chacun des partis qui y sont reconnus;

b) un représentant nommé par le chef, à la Chambre des communes, de chacun des partis qui y sont reconnus; ».

**Le président :** Pourriez-vous expliquer?

**Le sénateur Baker :** L'amendement supprime dans la version anglaise le mot « political party » pour n'avoir que « recognized party ». Il ajoute une représentation des partis reconnus au Sénat à celle des partis reconnus à la Chambre des communes au sein du comité de sélection, en sus de la personne nommée par la Fédération des ordres professionnels de juristes, du sous-ministre de la Justice, du sous-ministre du ministère du Solliciteur général — comme s'appelait jadis le ministère de la Sécurité publique — et une personne choisie également par le procureur général. Il ajoute les partis reconnus au Sénat à cette liste.

**Le président :** Je remarque que vous ne dites rien au sujet des sénateurs indépendants.

**Le sénateur Baker :** Non. Je signale que le gouvernement n'a pas non plus inclus les députés indépendants.

**M. Wild :** Je n'ai rien à ajouter, monsieur le président.

**Le sénateur Andreychuk :** Monsieur Wild, si nous adoptons cet amendement, y aura-t-il des conséquences imprévues?

**M. Wild :** Je ne suis pas sûr s'il y aurait une conséquence imprévue. L'amendement alourdit le processus en ce sens qu'il élargit la composition du comité. Je n'anticipe pas de conséquences imprévues.

Il permet simplement au leader de chaque parti reconnu au Sénat, ainsi que celui de chaque parti reconnu à la Chambre des communes, de désigner une personne pour siéger à ce comité.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

**Senator Baker:** I have a further amendment to clause 121, and I think I have one beyond that as well. This one is on page 105.

You will notice that the next subsection (2) of proposed section 4 gives the process of selecting the names of those under consideration for the position of director of public prosecutions.

I move:

That Bill C-2 be amended in clause 121, on page 105, by replacing lines 27 to 34 with the following:

“(2) The selection committee shall identify and assess candidates for appointment to the office of Director, each of whom must be a member of at least 10 years’ standing at the bar of any province, and the committee shall recommend to the Attorney General three assessed candidates whom it considers suitable for appointment.”

The only change is in the identification of whom these candidates would be, and that the assessment would be by the committee and not by the politician at the top, the Attorney General of Canada.

**Senator Day:** For clarification, Mr. Chairman, earlier today we had another amendment that did not have in the first line after subsection (2) the word “identify.” If you have that amendment, you should add the word “identify” so it reads “the selection committee shall identify and assess,” et cetera.

**The Chairman:** I had both the old and the new. Do all honourable senators have the new, which have the words “identify and assess?”

**Senator Day:** Yes. Throw away the old.

**The Chairman:** Mr. Wild, do you want to make a comment?

**Mr. Wild:** What was proposed in Bill C-2 was that the Attorney General have an involvement in the development of this list. The reasoning behind that was that the government felt it was important that the Attorney General be involved in the selection process because there is a relationship between the director of public prosecutions and the Attorney General.

While it is true that the director of public prosecutions is independent from a decision-making perspective — in other words, in exercising the decision-making power as the director of public prosecution — those powers are still exercised under and on behalf of the Attorney General. Constitutionally, that is where the power resides.

This amendment further removes the Attorney General from any substantive involvement in the actual selection process. That is unusual in the sense that the proposed director of public

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d’adopter la motion d’amendement?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** Adopté.

**Le sénateur Baker :** J’ai un autre amendement à l’article 121, et je crois qu’il y en aura encore un autre après. Celui-ci porte sur la page 105.

Vous remarquerez que le paragraphe (2) de l’article 4 du projet de loi énonce la procédure de sélection parmi les postulants au poste de directeur des poursuites pénales.

Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l’article 121, page 105, par substitution, aux lignes 21 à 26, de ce qui suit :

« (2) Le comité de sélection évalue les candidats — chacun devant être membre du barreau d’une province depuis au moins dix ans — à la charge de directeur, et soumet au procureur général une liste de trois candidats évalués qu’il considère aptes à exercer la charge. »

Le seul changement porte sur l’identification de ces candidats et le fait que l’évaluation serait effectuée par le comité et non par le personnage politique au sommet, le procureur général du Canada.

**Le sénateur Day :** Pour plus de clarté, monsieur le président, on nous a remis plus tôt un autre amendement qui ne comportait pas à la première ligne, après le numéro de paragraphe (2), le mot « repère ». Si vous avez en main cet amendement, vous devez ajouter le mot « repère », de façon à lire : « le comité de sélection repère et évalue les candidats », et cetera.

**Le président :** J’avais et l’ancien et le nouveau texte. Tous les sénateurs ont-ils le nouveau texte, qui comporte les mots « repère et évalue »?

**Le sénateur Day :** Oui. Jetez l’ancien.

**Le président :** Monsieur Wild, souhaitez-vous faire un commentaire?

**M. Wild :** Le mécanisme proposé dans le projet de loi C-2 confiait au procureur général un rôle dans l’établissement de cette liste. En effet, le gouvernement jugeait important que le procureur général intervienne dans le mécanisme de sélection à cause de la relation entre le directeur des poursuites publiques et le procureur général.

S’il est vrai que le directeur des poursuites publiques est indépendant sur le plan de la prise de décisions — autrement dit, dans l’exercice de ses pouvoirs de décision à titre de directeur des poursuites pénales — il exerce ses pouvoirs sous l’autorité et pour le compte du procureur général. Constitutionnellement, c’est là où réside le pouvoir.

Cet amendement réduit encore plus la participation du procureur général au mécanisme de sélection proprement dit. Cela est inhabituel en ce sens que la Loi sur le directeur des



prosecutions act now contains a selection process and, as it is now being amended, a selection process that would be the most elaborate process for any public office-holder in Canada.

Numerous safeguards are now present in this process, all designed towards trying to provide some balance so that it is not viewed simply as a political appointment. At this stage, the process is now more elaborate than that for Supreme Court of Canada judges.

**Senator Baker:** Yes, we understand. Of course, Mr. Wild is correct in his statement, but not completely correct in that Mr. Wild expressed the opinion that the substantive involvement of the Attorney General would no longer be there.

The involvement of the Attorney General prior to moving this amendment was total. It was 100 per cent. That total involvement of the Attorney General is being replaced by a committee made up of six persons, one of whom is appointed by the Attorney General, one of whom is the Deputy Minister of Justice and one of whom is the Deputy Minister of Emergency Preparedness.

If you look at the persons I listed, three of the six are either appointed by the Attorney General or appointed by the Deputy Ministers of Justice or Emergency Preparedness.

Whereas Mr. Wild is correct, he is not substantially correct in saying that the Attorney General will be removed from the process. We recognize that the Attorney General should be a part of the process. Three members of the committee will represent deputy ministers in the Government of Canada, and the Attorney General shall also appoint one other member. However, that amendment does not completely remove the Attorney General from the process.

**Senator Cowan:** I have two points. First, the Attorney General of course is free to suggest any names that he or she would like. His or her participation is not precluded here.

Second, we do not propose any change to proposed subsection 4(3), which provides that the Attorney General makes the final selection from three names that come forward from the committee.

We are trying to enhance the independence and remove any perception of political interference or political control, recognizing the reporting mechanism to which Mr. Wild refers.

**The Chairman:** Honourable senators, in amendment to the motion that clause 121 carry, the Honourable Senator Baker moves that Bill C-2 be amended in clause 121, on page 105, by replacing lines 27 — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**Senator Andreychuk:** Is there no further debate?

**The Chairman:** Would you like further debate?

poursuites pénales telle que proposée énonce un mécanisme de sélection et, avec cet amendement, ce serait le mécanisme de sélection le plus compliqué de tous les titulaires de charge publique au Canada.

Le processus est déjà entouré de nombreux garde-fous, qui tous visent à introduire un certain équilibre et éviter que cette nomination soit perçue comme politique. À ce stade, le mécanisme est déjà plus compliqué que celui de la sélection des juges de la Cour suprême du Canada.

**Le sénateur Baker :** Oui, nous comprenons. Bien sûr, M. Wild a raison, mais pas totalement car il émet l'opinion que le procureur général n'aura plus de rôle conséquent à jouer.

Avant cet amendement, la participation du procureur général était totale. C'était 100 p. 100. Cette participation totale du procureur général est remplacée par un comité composé de six personnes, dont l'une est désignée par le procureur général, dont une autre est le sous-ministre de la Justice et une autre encore le sous-ministre de la Protection civile.

Si vous regardez la liste des personnes, trois des six sont soit nommées par le procureur général soit désignées par les sous-ministres de la Justice et de la Protection civile.

Si M. Wild a en partie raison, il fait erreur en disant que le procureur général sera retranché du processus. Nous admettons que le procureur général doit jouer un rôle. Trois membres du comité représentent des sous-ministres du gouvernement fédéral et le procureur général désigne lui-même un autre membre. Donc, cet amendement ne retranche pas totalement le procureur général du processus.

**Le sénateur Cowan :** Je ferais deux remarques. Premièrement, le procureur général, bien entendu, est libre de proposer tous les noms qu'il souhaite. Cela ne lui est pas interdit.

Deuxièmement, nous ne proposons aucun changement au paragraphe 4(3), qui prévoit que le procureur général opère le choix final parmi les trois noms proposés par le comité.

Nous cherchons à accroître l'indépendance du poste et à écarter toute perception d'ingérence ou de contrôle politique, tout en reconnaissant le rapport hiérarchique dont fait état M. Wild.

**Le président :** Honorables sénateurs, à titre de modification de la motion prévoyant l'adoption de l'article 121, l'honorable sénateur Baker propose que le projet de loi C-2 soit amendé, à l'article 121, page 105, par substitution, aux lignes 21 à 26 — puis-je me dispenser de la lecture?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Andreychuk :** Le débat est-il clos?

**Le président :** Voudriez-vous débattre encore?

**Senator Andreychuk:** While I had some sympathy for the motion prior to the insertion of the word “identify,” I think the motion moves the process far away from the Attorney General. I think there is a unique relationship there that must be respected.

We wanted some independence and some transparency, but by inserting the words “identify and assess candidates,” the amendment takes it away to a much greater degree than I think is acceptable. We are moving into a new area. If we go all the way into a new area to that extent, we can compound our problems in Canada in a way that we probably would not have foreseen by trying to make a better process for ourselves.

With respect, I will not support this.

**Senator Joyal:** In the group that would have access to the identification process I count the Attorney General, the Deputy Minister of Public Safety, the Deputy Minister of Justice, a person named by the government party in the House and a person named by the Leader of the Government in the Senate. There are already five people on the committee who almost have the majority on the committee, then you go to the Federation of Law Societies of Canada.

I do not think that the composition of the committee is so politicized that the committee will lose the public interest objective. That is why I feel that it remains a balance in terms of credibility and capacity for the government to move names of proper candidates.

I understand the arguments of Senator Andreychuk and Mr. Wild, but as to how that would function in practical terms, it seems to me that we will maintain the neutrality and balance that is essential for the committee to function.

**The Chairman:** Honourable senators, in view of the fact that this is considered by some to be quite broad reaching, does anyone else want to comment before I call the question?

Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**An Hon. Senator:** On division.

**The Chairman:** It is carried, on division.

Resuming debate on clause 121.

**Senator Ringuette:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 121,

(a) on page 105, by replacing lines 41 and 42 with the following:

“to a committee of the Senate, of the House of Commons or of both Houses of Parliament designated or established for that purpose”; and

(b) on page 106,

(i) by replacing line 2 with the following:

**Le sénateur Andreychuk :** Alors que je n’étais pas entièrement opposée à l’amendement avant l’insertion du mot « repère », je pense maintenant qu’il introduit une trop grande distance par rapport au procureur général. Il faut respecter la relation particulière entre lui et le directeur des poursuites pénales.

Nous voulions une certaine indépendance et une certaine transparence, mais en insérant les mots « repère et évalue les candidats » l’amendement va beaucoup trop loin pour moi. Nous entrons là dans un nouveau territoire. Si nous allons aussi loin, nous risquons d’aggraver nos problèmes au Canada d’une manière que nous n’avions pas prévu en essayant d’améliorer le processus.

Sauf votre respect, je ne vais pas appuyer cela.

**Le sénateur Joyal :** Dans le groupe qui procédera au repérage, je compte le procureur général, le sous-ministre de la Sécurité publique, le sous-ministre de la Justice, une personne désignée par le parti gouvernemental à la Chambre, une personne désignée par le leader du gouvernement au Sénat. Il y a donc déjà là cinq membres qui représentent presque la majorité dans ce comité, et vous avez en sus un représentant de la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada.

Je ne pense pas que la composition de ce comité soit tellement politisée qu’il perde de vue l’intérêt public. C’est pourquoi je pense que nous avons un juste équilibre entre la crédibilité et la faculté du gouvernement de proposer les noms d’autres candidats.

Je comprends les arguments du sénateur Andreychuk et de M. Wild, mais sur le plan du fonctionnement concret, il me semble que nous préservons la neutralité et l’équilibre indispensable au bon fonctionnement du comité.

**Le président :** Honorables sénateurs, étant donné que cet amendement est considéré par certains comme allant très loin, quelqu’un d’autre souhaite-t-il la parole avant que je le mette aux voix?

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d’adopter la motion d’amendement?

**Des voix :** D’accord.

**Une voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

Reprise du débat sur l’article 121.

**Le sénateur Ringuette :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l’article 121,

a) page 105, par substitution, à la ligne 31, de ce qui suit :

« l’approbation d’un comité soit du Sénat, soit de la Chambre des communes, soit mixte, dé- »;

b) à la page 106 :

(i) par substitution à la ligne 2, de ce qui suit :



“committee referred to in subsection (4) gives its approval,”, and

(ii) by replacing, in the English version, line 5 with the following:

“or, if the committee does not give”.

That is consequential to the first.

The clause currently states “a committee designated or established by Parliament.” Parliament does not have the authority to establish committees. Each House has that authority. This amendment gives each House the authority to do so.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** It is carried unanimously.

Resuming debate.

**Senator Baker:** There is one further amendment that is consequential and also technical in nature.

**Senator Joyal:** Alternatively but not together.

**Senator Baker:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 121, on page 106, by replacing line 13 with the following:

“Senate and House of Commons to that effect. The Director”.

Previously an amendment was moved involving the Senate in this process, and this amendment is simply to further that.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** It is carried unanimously.

Shall clause 121, as amended, which enacts the director of public prosecutions act, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried on division.

Shall clause 122 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 123 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 124 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 125 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 126 carry?

« probation du comité visé au paragraphe (4), recom- »,

(ii) dans la version anglaise, par substitution, à la ligne 5, de ce qui suit :

« or, if the committee does not give ».

Il est corrélatif au premier.

Le texte parle actuellement d'un « comité parlementaire ». Or le Parlement n'a pas pouvoir d'établir des comités. Ce pouvoir appartient à chacune des Chambres. L'amendement donne à chaque Chambre ce pouvoir.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** C'est adopté à l'unanimité.

Reprise du débat.

**Le sénateur Baker :** Il y a encore un autre amendement corrélatif, également de nature technique.

**Le sénateur Joyal :** Les deux ne vont pas de pair.

**Le sénateur Baker :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 121, page 106, par substitution à la ligne 10, de ce qui suit :

« Conseil appuyé par une résolution du Sénat et de la ».

Un amendement précédent faisait intervenir le Sénat dans ce processus, et cet amendement-ci est corrélatif à ce dernier.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** C'est adopté à l'unanimité.

L'article 121 modifié, édictant la loi sur le directeur des poursuites publiques, est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

L'article 122 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 123 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 124 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 125 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 126 est-il adopté?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 127 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 128 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 129 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 130 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 131 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 132 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 133 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 134 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 135 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 136 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 137 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 138 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 139 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 140 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Day:** Senators may wish to get out their next package as we are getting into the Access to Information Act.

**The Chairman:** Honourable senator, shall clause 141 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 142 carry?

**Senator Andreychuk:** I move:

That Bill C-2, in Clause 142, be amended by replacing line 10 on page 117 with the following:

“applies to any of its wholly-owned subsidiaries within the”

This is a technical amendment.

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 127 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 128 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 129 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 130 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 131 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 132 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 133 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 134 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 135 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 136 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 137 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 138 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 139 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 140 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Day :** Les sénateurs voudront peut-être sortir la liasse suivante, car nous allons aborder la Loi sur l'accès à l'information.

**Le président :** Honorables sénateurs, l'article 141 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 142 est-il adopté?

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose :

Que le projet de loi C-2, à l'article 142, soit modifié par substitution, à la ligne 10, page 117, de ce qui suit :

« s'applique également à ses filiales à cent pour cent au sens de »

Il s'agit là d'un amendement technique.



**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 142 as amended carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** It is carried unanimously.

Shall clause 143 carry?

**Senator Milne:** Mr. Chair, I have an amendment.

I move:

That Bill C-2 be amended in clause 143, on page 117, by replacing line 40 with the following:

“regulations, provide timely access to the record in the”.

This amendment was suggested by Justice Gomery.

**Senator Andreychuk:** I would like a legal interpretation of “timely access.” I would presume that governments and officers have a responsibility to respond in a timely fashion anyway. I am wondering how adding the word affects the meaning. Do we have any precedents as to whether it adds to or just reaffirms what already exists?

**Mr. Wild:** Honourable senators, it is difficult to say whether the word “timely” adds a significant amount to the regime. The Access to Information Act regime has set time frames within it; there are already, hard-wired into the legislation, response time limits after a request is received by which the government must respond. Generally speaking, that response is either to provide the access, to provide reasons why access is being refused — the justification for an exclusion under the act — or to seek further time if necessary to deal with a request that is too large.

That whole regime around the time is then overseen by the Information Commissioner. The Information Commissioner can receive complaints from the requester, who may say that this request is taking too long, and the commissioner is able to investigate and report on those matters. A scheme around time is already built into the act and it has set time periods within which a response must be provided when a request is received. Whether the word “timely” in this provision adds anything to the actual requirement placed on the head of a government institution is questionable, because it is the specific provisions in the act that put the requirements around time on the head of a government institution.

**Senator Andreychuk:** I have a follow-up question. If, for example, a reply is due by March 31, and we are sitting at November 1, do we get into a debate then as to whether they could have done it in January and February and they took till March? Is that going to be the consequence of this kind of amendment? In other words, is it going to intrude into the time

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 142 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** C'est adopté à l'unanimité.

L'article 143 est-il adopté?

**Le sénateur Milne :** Monsieur le président, j'ai un amendement.

Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 143, page 117, par substitution, à la ligne 43, de ce qui suit :

« règlements, lui communiquer le document en temps utile sur le ».

Cet amendement a été préconisé par le juge Gomery.

**Le sénateur Andreychuk :** J'aimerais une interprétation juridique de la notion de « en temps utile ». Je présume que les pouvoirs publics et leurs agents ont l'obligation de répondre en temps utile, de toute façon. Je me demande en quoi l'ajout de ces mots altère le sens. Avons-nous des précédents qui nous indiquent s'il s'agit d'un complément de sens ou simplement d'une réaffirmation de ce qui existe déjà?

**M. Wild :** Honorables sénateurs, il est difficile de savoir si les termes « en temps utile » ajoutent grand-chose au régime tel qu'il est. La Loi sur l'accès à l'information prévoit certaines échéances; des limites de temps prescrivant le délai dans lequel le gouvernement doit répondre après la réception d'une demande sont déjà inscrits dans la loi. De manière générale, cette réponse consiste soit à donner l'accès, soit à indiquer les raisons pour lesquelles l'accès est refusé — la justification pour une dérogation à la loi — ou à demander un délai supplémentaire pour traiter une demande trop volumineuse.

Le commissaire à l'information supervise tout le volet relatif aux délais de réponse du régime. Il peut recevoir des plaintes du demandeur, qui dit que la réponse tarde trop, et il peut alors faire enquête et présenter un rapport. La loi comporte déjà tout un mécanisme relatif aux échéances, qui fixe certains délais dans lesquels une réponse doit être fournie lorsqu'une demande est déposée. On peut douter que l'expression « en temps utile » dans cette disposition ajoute quoi que ce soit aux obligations déjà imposées aux responsables d'une institution gouvernementale, car ce sont les dispositions spécifiques de la loi qui définissent les délais de réponse à respecter par une institution gouvernementale.

**Le sénateur Andreychuk :** J'ai une question complémentaire. Si, par exemple, une réponse est due au plus tard le 31 mars, et que nous sommes le 1<sup>er</sup> novembre, avons-nous alors un débat sur la question de savoir s'ils auraient dû répondre en janvier et février et qu'ils ont laissé traîner jusqu'en mars? Est-ce que cela va être la conséquence de ce genre d'amendement? Autrement dit, est-ce

frame that has been allowed for an answer to determine whether they could have moved faster within that time period?

**Senator Day:** I am not sure that legal counsel can tell us whether that will be the consequence.

**Senator Andreychuk:** I want to know if there are any precedents.

**Senator Day:** Precedents are one thing, but you ask if that will be the consequence of a proposed amendment. I am not sure we can ask our legal counsel for that kind of opinion.

**Senator Andreychuk:** I will rephrase it. What interpretation would the Department of Justice put on that provision?

**Mr. Wild:** We would read in “timely” within the scheme of the actual act. From my perspective, it would mean respecting the actual notice periods and requirements that are required under the act. It would mean, if there had been a negotiation with the requester around a due date, respecting that due date. It would be building in, I think, those kinds of things.

I do not think that inserting “timely access” there would necessarily change how the notice requirements contemplated under the legislation already work. I am not sure how much it adds either to that scheme; that is the only point I make.

**Senator Joyal:** Mr. Wild, we have had a great deal of testimony from witnesses. I do not know whether you have had an opportunity to read their testimony, but that was the major criticism we heard on this aspect of access to information. That was the greatest criticism of all those who had had the experience of getting information. The answer they received is that the person was on holiday, or on sick leave, or on maternity leave, or the department does not have enough resources to give the answers for which the requester asked.

There are all kinds of reasons given for time delays. When you delay access to information, in fact you delay the appropriateness of the information, because the information becomes obsolete when it is finally made available.

That is why witnesses asked us to put an additional constraint on the administration generally, to answer and to take the means to answer, because even though there are parameters of time set out in the act, as Senator Andreychuk has mentioned, you can procrastinate so often for all kinds of reasons that are beyond, quote-unquote, the capacity of the administration, that, in fact, you deny access to information. That is why we were incited to tighten the screws here to make sure that the right is real.

**Senator Baker:** Mr. Chairman, I am sure Mr. Wild will agree that timelines are not unusual, in fact they are fairly common, in several places in the Criminal Code. I refer him specifically to the most litigated portion of the code, section 253, impaired driving, in which an examination must be made two hours after the occurrence took place. The words in section 253 and section 254

que cela va empiéter sur les délais de réponse accordés et soulever la question de savoir si la réponse aurait pu être donnée plus vite à l'intérieur de cette période?

**Le sénateur Day :** Je ne suis pas sûr que le conseiller juridique puisse nous dire si telle sera la conséquence.

**Le sénateur Andreychuk :** J'aimerais savoir s'il y a des précédents.

**Le sénateur Day :** Les précédents sont une chose, mais vous demandez si cela sera la conséquence d'un amendement donné. Je ne suis pas sûr que nous puissions demander à notre conseiller juridique d'émettre ce genre d'opinion.

**Le sénateur Andreychuk :** Je vais reformuler. Quelle interprétation le ministère de la Justice donne-t-il de cette disposition?

**M. Wild :** Nous interpréterions « en temps utile » dans le contexte de la loi elle-même. Selon mon optique, cela signifie qu'il faudrait respecter les périodes d'avis et les contraintes imposées par la loi. Cela signifierait, s'il y avait une négociation avec le demandeur concernant une date d'échéance, de respecter cette date. Cela consacrerait, je suppose, ce genre de choses.

Je ne crois pas qu'insérer « en temps utile » changerait nécessairement le fonctionnement des contraintes de temps figurant déjà dans la loi. Je signale simplement que je ne suis pas certain que cela ajoute grand-chose au régime existant.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Wild, nous avons entendu de nombreux témoignages. Je ne sais pas si vous avez eu l'occasion de les lire, mais c'était là la principale critique adressée à cet aspect de l'accès à l'information. C'était la majeure critique de tous ceux qui ont l'expérience des demandes d'accès. La réponse qu'on leur donne est que la personne est en vacances, ou en congé de maladie, ou en congé de maternité, ou que le Ministère manque de personnel pour donner les réponses demandées.

Toutes sortes de raisons sont invoquées pour justifier les retards. Lorsque vous retardez l'accès à l'information, en fait vous réduisez l'utilité de l'information, car celle-ci est obsolète lorsqu'elle est finalement communiquée.

C'est pourquoi les témoins nous ont demandé d'imposer une contrainte supplémentaire à l'administration en général, pour l'obliger à répondre et à prendre les moyens voulus pour cela, car bien que la loi prévoit certaines échéances, comme le sénateur Andreychuk l'a mentionné, on peut faire traîner si longtemps, pour toutes sortes de raisons qui, entre guillemets, dépassent la capacité de l'administration, qu'en réalité il y a un déni d'accès à l'information. C'est pourquoi l'on nous a demandé de serrer les vis afin d'assurer que ce droit soit réel.

**Le sénateur Baker :** Monsieur le président, je suis sûr que M. Wild convient que les échéances ne sont pas chose inhabituelle, qu'elles sont même plutôt courantes, notamment en plusieurs endroits du Code criminel. Je le renvoie en particulier à la disposition du Code donnant lieu au plus grand nombre de contentieux, l'article 253, la capacité de conduite affaiblie, qui



are “as soon as practicable” and “as soon as possible.”

Look at all of the cases that are being litigated — every day there are new cases — and thrown out because “as soon as practicable” was not followed and systemic problems within the system are identified and are not acceptable in law.

This is exactly the same as all those other sections of the Criminal Code. May I remind the members of the committee that a few moments ago we passed the words “timely access” to the Auditor General’s section and the same objection was not raised?

**Senator Milne:** I was just going to point out that this was raised, as Senator Joyal has said, in testimony. I think Mr. McKie, in exchange with Senator Cochrane, suggested 30 days. Justice Gomery has suggested “without unreasonable delay,” and it seems to me that “timely” is perhaps a little more legalistic term, and it reinforces the need for access.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 143, as amended, carry?

Carried. I said “as amended.”

Shall clause 144 carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**Senator Milne:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 144, on page 118,

(a) by replacing lines 13 and 14 with the following:

“(c) the Information Commissioner;

(d) the Privacy Commissioner; and

(e) the Commissioner of Lobbying.”; and

(b) by replacing line 16 with the following:

“institution referred to in any of paragraphs (1)(a) to (e)”.

This is really supplementary to the motion that Senator Day made yesterday, when we were discussing an earlier clause. Wait till I find it.

**The Chairman:** Deletion of clause 89, Senator Milne?

**Senator Milne:** I believe it was clause 89.

**Senator Nolin:** I would like to hear from Mr. Wild.

**Mr. Wild:** My only concern, and it goes back to what I raised yesterday, is whether there is a coordinating amendment issue potentially with putting this provision here. The coming into force

exige qu’un examen ait lieu dans les deux heures après la survenance des faits. Les termes employés dans les articles 253 et 254 sont « immédiatement » et « dès que possible ».

Regardez toutes les affaires jugées — il y en a de nouvelles chaque jour — et tous les acquittements parce que « dès que possible » n’a pas été respecté et que des problèmes systémiques sont mis à jour qui ne sont pas acceptables en droit.

C’est exactement la même chose que dans tous ces autres articles du Code criminel. Puis-je rappeler aux membres que le comité, il y a quelques instants, a adopté les termes « en temps utile » dans l’article sur le vérificateur général, sans que cette objection n’ait été soulevée?

**Le sénateur Milne :** Je veux juste rappeler, comme le sénateur Joyal l’a dit, que cet aspect a été soulevé dans les témoignages. Je crois que M. McKie, dans un échange avec le sénateur Cochrane, a suggéré 30 jours. Le juge Gomery a préconisé « sans retard déraisonnable », et il me semble que « en temps utile » est peut-être une expression juridiquement mieux admise, et elle renforce l’impératif de l’accès.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d’adopter la motion d’amendement?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** Adopté. L’article 143 modifié est-il adopté?

Adopté. J’ai bien dit « modifié ».

L’article 144 est-adopté?

**Des voix :** Non.

**Le sénateur Milne :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit amendé, à l’article 144, page 118 :

a) par substitution, à la ligne 13, de ce qui suit :

« privée;

e) le commissaire au lobbying. »;

b) par substitution, à la ligne 15, de ce qui suit :

« tionnés aux alinéas (1)a) à e) ne peut ».

Cela fait réellement suite à la motion présentée par le sénateur Day hier, lorsque nous traitons d’un article antérieur. Attendez que je le trouve.

**Le président :** La suppression de l’article 89, sénateur Milne?

**Le sénateur Milne :** Je crois que c’était l’article 89.

**Le sénateur Nolin :** J’aimerais entendre l’avis de M. Wild.

**M. Wild :** Ma seule préoccupation, et cela nous ramène à ce que j’ai dit hier, est que je me demande si cet amendement ne créera pas un problème de coordination. L’entrée en vigueur de

of that, which creates the position of the commissioner of lobbying, is on a day or days to be fixed in the future. We do not know when it will come into force.

The others that are listed in (a) through (d) are all existing bodies, and there is no issue of when the first two come in under the Access to Information Act. For the latter two, there is still a question of working out a complaint mechanism.

I want to ensure that there is not a technical issue with proposed subsection 2, which refers to paragraphs (1)(a) to (e). What does it mean if on your list of (a) to (e) only (a) and (b) are actually in force when Royal Assent is received? We can bring the Auditor General and the Commissioner of Official Languages under the act right away because we do not have the same issues that we have to deal with around the other three. Does it colour anything in terms of the reference by saying paragraphs (1)(a) to (e), given that (a) and (b) are the only ones effective in law because the rest have not been brought into force yet?

It is a technical coordinating amendment issue that I have not had the chance to sort through or to think about. However, that was my immediate reaction when I looked at this.

**Senator Milne:** Not really. I believe that the government could do this whether —

**Senator Joyal:** They could do this with the commissioner of lobbying at the same time that they do it with the Information Commissioner and the Privacy Commissioner.

**The Chairman:** Mr. Wild was talking about what the effect will be after proclamation if the new ones are not in place. That is what he meant by the coordinating issue.

**Senator Milne:** I am sure this kind of problem arises in many bills and has been dealt with before.

**Senator Joyal:** Canada Post said they will need eighteen months before they implement the proposed act. I am sure there will be administrative arrangements in the context so that the objective of the bill will be satisfied in a reasonable time frame. I do not see that preventing the inclusion of the commissioner of lobbying in that section.

**Senator Day:** I want to confirm that we had this same debate on clause 89 yesterday. I undertook to bring forward an amendment to clause 144 that would add the commissioner of lobbying. It is important for the record that I have met my undertaking.

**The Chairman:** You are confirming what I already said.

**Senator Day:** There was some question about clause 89.

**The Chairman:** In amendment to the motion that clause 144 carry, the Honourable Senator Milne moves that Bill C-2 be amended in clause 144 on page 118 by replacing lines 13 and 14 — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion in amendment?

cette loi, qui crée la charge de commissaire au lobbying, ne sera déterminée que dans l'avenir. Nous ne savons pas quand la loi prendra effet.

Tous les autres commissaires mentionnés dans les alinéas a) à d) sont des entités existantes, et il ne se pose pas la question de savoir quand les deux premiers deviendront assujettis à la Loi sur l'accès à l'information. Dans le cas des deux derniers, il reste encore à établir un mécanisme de plainte.

Je veux m'assurer qu'il n'y aura pas de problèmes techniques avec le paragraphe 2 proposé, qui renvoie aux alinéas (1)a) à e). Que se passe-t-il si, dans votre liste de a) à e), seules les entités a) et b) existent concrètement lorsque la sanction royale sera donnée? Nous pouvons faire passer le vérificateur général et le commissaire aux langues officielles immédiatement sous le régime de la loi car il ne se pose pas dans leur cas les mêmes problèmes qu'avec les trois autres. Est-ce que cela change quelque chose en stipulant « les alinéas (1)a) à e) », sachant que seuls a) et b) existent en droit car les dispositions créant les autres ne sont pas encore en vigueur?

C'est un problème de coordination technique auquel je n'ai pas eu l'occasion de réfléchir ou trouver de solution. Cependant, c'était là ma réaction immédiate à la lecture de l'amendement.

**Le sénateur Milne :** Pas réellement. Je crois que le gouvernement pourrait faire cela même...

**Le sénateur Joyal :** Il pourrait faire cela avec le commissaire au lobbying en même temps qu'il le fait avec le commissaire à l'information et le commissaire à la protection de la vie privée.

**Le président :** Monsieur Wild demandait quel sera l'effet après la promulgation si les nouvelles entités ne sont pas en place. C'est ce qu'il entendait par « problème de coordination ».

**Le sénateur Milne :** Je suis sûr que ce genre de problème se pose dans beaucoup de projets de loi et a trouvé solution.

**Le sénateur Joyal :** Poste Canada a dit qu'il lui faudrait 18 mois pour mettre en œuvre la loi proposée. Je suis sûr qu'il y aura des arrangements administratifs de manière à ce que l'objectif du projet de loi soit rempli dans un délai raisonnable. Je n'imagine pas que cela puisse empêcher l'inclusion du commissaire au lobbying dans cet article.

**Le sénateur Day :** Je veux confirmer que nous avons eu ce même débat hier au sujet de l'article 89. Je me suis engagé à présenter un amendement à l'article 144 pour y ajouter le commissaire au lobbying. Il importe que le compte rendu montre que j'ai bien tenu mon engagement.

**Le président :** Vous confirmez ce que j'ai déjà dit.

**Le sénateur Day :** Quelqu'un a fait état de l'article 89.

**Le président :** À titre de modification de la motion proposant l'adoption de l'article 144, l'honorable sénateur Milne propose que le projet de loi C-2 soit amendé, à l'article 144, page 118, par substitution à la ligne 13 — puis-je me dispenser de la lecture?

**Des voix :** Vous êtes dispensé.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?



**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 144, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 145 carry?

**Senator Milne:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 145, on page 118, by replacing line 29 with the following:

“*Elections Act*, the Chief Electoral Officer may”.

We are changing “shall” to “may,” which will allow the Chief Electoral Officer to exercise some discretion and perhaps his own injury test.

**The Chairman:** Some discretion as to what, Senator Milne?

**Senator Milne:** To disclose records requested under this bill.

**Senator Stratton:** Could you give an explanation for that? You are giving the Chief Electoral Officer licence to do as he pleases.

**Senator Milne:** This is from the Information Commissioner, who suggests that the current exemptions under section 16, which is law enforcement and investigation, and under section 19 of the Access to Information Act fully protect sensitive information identified in this division. As a result, the Chief Electoral Officer does not need a specific exemption. The Canadian Bar Association also noted that the lack of a time limit to hold information needs addressing. This amendment is to allow the Chief Electoral Officer the discretion to divulge information if he or she thinks it is in the public interest.

**Mr. Wild:** The policy intent behind the amendment is, as I read it, exactly as the senator explained. It is a shift from the government proposition that the Chief Electoral Officer not disclose records obtained or created as a result of or during the course of an investigation and would instead be making that discretionary. The balance that the government was trying to seek in its proposal was to ensure that there would be an atmosphere of anonymity for those who wish to cooperate or participate in an investigation without fearing that any record that could potentially disclose some information relating to them could potentially be released. It was about providing an atmosphere of anonymity during the course of an investigation.

**Senator Milne:** The Information Commissioner thinks that they have that already.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 145, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried, on division.

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 144 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

L'article 145 est-il adopté?

**Le sénateur Milne :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 145, page 118, par substitution, à la ligne 27, de ce qui suit :

« élections peut refuser de communiquer les ».

Nous transformons « est tenu de refuser » en « peut refuser », ce qui donnera une certaine latitude au directeur général des élections et lui permettra d'appliquer son propre critère de préjudice.

**Le président :** Latitude de faire quoi, sénateur Milne?

**Le sénateur Milne :** De communiquer les documents demandés.

**Le sénateur Stratton :** Pourriez-vous nous donner une explication de ce changement? Vous donnez au directeur général des élections licence de faire ce qui lui plaît.

**Le sénateur Milne :** Cela émane du commissaire à l'information, qui estime que les dérogations actuelles en vertu de l'article 16, soit les enquêtes de police et investigations, et celles en vertu de l'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information protègent pleinement les renseignements sensibles dont il est question ici. De ce fait, le directeur général des élections n'a pas besoin d'une dérogation expresse. L'Association du Barreau canadien a également signalé l'absence d'une limite de temps au refus de l'information et a préconisé d'y remédier. Cet amendement donne au directeur général des élections la latitude de divulguer l'information s'il pense que c'est dans l'intérêt public.

**M. Wild :** Le principe derrière l'amendement, à mon sens, est exactement ce que le sénateur a expliqué. C'est un changement par rapport à la proposition gouvernementale voulant que le directeur général des élections ne puisse divulguer les documents obtenus ou créés au cours d'une enquête, et cela rendrait cette communication discrétionnaire. L'équilibre que le gouvernement cherchait à créer avec sa proposition consistait à garantir l'anonymat à ceux qui souhaitent coopérer ou participer à une enquête, afin qu'ils n'aient pas à craindre qu'un document susceptible de les identifier soit rendu public. Il s'agit de créer une atmosphère d'anonymat au cours d'une enquête.

**Le sénateur Milne :** Le commissaire à l'information pense que cette protection existe déjà.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 145 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

Shall clause 146 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 147 carry?

**Senator Milne:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 147, on page 119,

(a) by replacing lines 24 and 25 with the following:

“Board;

(d) VIA Rail Canada Inc.; or

(e) the Canada Foundation for Sustainable Development Technology.”; and

(b) by replacing line 32 with the following:

“(e); or”.

This amendment was fully covered within the House of Commons. Sustainable Development Technology Canada believed that they had been protected by some of the provisions of the act. They appeared before the committee and requested this amendment.

The witness noted that the organization is similar in nature to Export Development Canada and to the Business Development Bank of Canada in that their ability to function is based on handling third party confidential information, and since there has been already some acceptance under this bill that these organizations should be given special consideration, she felt strongly, and we agree with her, that Sustainable Development Technology Canada should also be provided with that ability to protect third party confidential information.

**Senator Nolin:** We agree.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 147, as amended, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried, unanimously.

**The Chairman:** Shall clause 148 carry?

**An Hon. Senator:** No.

**Senator Milne:** Honourable senators, I move:

That Bill C-2 be amended in clause 148, on page 120, by adding after line 10 the following:

“**20.3** The head of the Canada Foundation for Sustainable Development Technology shall refuse to disclose a record requested under this Act that contains advice or information obtained in confidence by the Foundation relating to applications for funding, eligible projects or eligible recipients, within the meaning of the

L'article 146 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 147 est-il adopté?

**Le sénateur Milne :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 147, page 119 :

a) par substitution de la ligne 27 par ce qui suit :

d) VIA Rail Canada Inc.;

e) la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable. »;

b) par substitution de la ligne 33 par ce qui suit :

« visée à l'un ou l'autre des alinéas (1)a) à e); ».

Cet amendement a été pleinement couvert à la Chambre des communes. Technologies du développement durable Canada pensait être protégé par certaines de dispositions de la loi. La Fondation a comparu devant le comité et demandé cet amendement.

Le témoin a fait valoir que cette organisation est similaire à Exportations et Développement Canada et à la Banque de développement du Canada en ce sens que la nature de son activité requiert le traitement de renseignements confidentiels de tierces parties, et puisque le projet de loi accorde déjà une protection spéciale à ces organisations, la représentante a instamment demandé, et nous sommes d'accord avec elle, que Technologies du développement durable Canada devrait également avoir la faculté de protéger les renseignements confidentiels de parties tierces.

**Le sénateur Nolin :** Nous sommes d'accord.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 147 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté à l'unanimité.

**Le président :** L'article 148 est-il adopté?

**Une voix :** Non.

**Le sénateur Milne :** Honorables sénateurs, je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 148, page 120, par adjonction, après la ligne 11, de ce qui suit :

« **20.3** Le responsable de la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable est tenu de refuser de communiquer les documents qui contiennent des conseils ou des renseignements que la Fondation a recueillis de façon confidentielle et qui se rapportent aux demandes d'aide financière, aux travaux



*Canada Foundation for Sustainable Development Technology Act*, if the foundation has consistently treated the advice or information as confidential.”.

This amendment is sequential to the other amendment.

**Senator Nolin:** We agree.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Resuming debate on clause 148.

**Senator Milne:** Honourable senators, I move:

That Bill C-2 be amended in clause 148, on page 120, by adding before the line 11 the following:

“20.4 The head of the National Arts Centre Corporation shall refuse to disclose a record requested under this Act if the disclosure would reveal the terms of a contract for the services of a performing artist or the identity of a donor who has made a donation in confidence and if the Corporation has consistently treated the information as confidential.”.

**Senator Joyal:** I will abstain from voting on that proposal and section of the bill as a matter of a conflict of interest.

**The Chairman:** In this case, the clerk does not have to make a special designation because it seems to me that when the witnesses appeared you did so.

**Senator Joyal:** It was not implied that there would be an amendment, so I prefer to repeat my declaration.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 148 as amended carry?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 149 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 150 carry?

**Senator Day:** We have a new clause, but it will come after clause 150. We will accept clause 150, but we would like the opportunity to present proposed section 150.1.

**The Chairman:** Shall clause 150 carry?

**Senator Day:** No, we have an amendment.

admissibles ou aux bénéficiaires admissibles, au sens de la *Loi sur la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable*, si la Fondation les a traités de façon constante comme étant de nature confidentielle. ».

Cet amendement est corrélatif au précédent.

**Le sénateur Nolin :** Nous sommes d'accord.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Reprise du débat sur l'article 148.

**Le sénateur Milne :** Honorables sénateurs, je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 148, page 120, par adjonction, avant la ligne 12, de ce qui suit :

« 20.4 Le responsable de la Corporation du Centre national des Arts est tenu de refuser de communiquer les documents dont la communication divulguerait les modalités d'un contrat de services d'un artiste de spectacle ou l'identité d'un donateur qui a fait un don à titre confidentiel, et si la corporation a traité ces renseignements de façon constante comme étant de nature confidentielle. ».

**Le sénateur Joyal :** Je vais m'abstenir de voter sur cet amendement et sur cet article du projet de loi en raison d'un conflit d'intérêts.

**Le président :** En l'occurrence, le greffier n'a pas besoin de faire une mention spéciale car il me semble que vous avez déjà déclaré ce conflit lorsque les témoins ont comparu.

**Le sénateur Joyal :** Nous ne savions pas alors qu'il y aurait un amendement, et c'est pourquoi je préfère répéter ma déclaration.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

L'article 148 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

L'article 149 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 150 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Nous avons un nouvel article mais qui intervient après l'article 150. Nous acceptons l'article 150, mais aimerions avoir l'occasion de proposer un article 150.1.

**Le président :** L'article 150 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Non, nous avons un amendement.

**Senator Milne:** Honourable senators, I move:

That Bill C-2 be amended in clause 150, on page 120, by replacing line 37 with the following:

“government institution or any related audit working paper if a final report of the”.

**The Chairman:** Could you give an explanation of the proposed amendment, Senator Milne?

**Senator Milne:** This amendment would allow audit working papers to be accessible to access to information requests. The amendment relates to testimony from the Office of the Information Commissioner that these papers have been accessible for the last 23 years, and the Information Commissioner sees no reason why they should not continue to be accessible.

**The Chairman:** Are you able to tell us what would be included in so-called audit working papers? Would they include every draft that would have been prepared?

**Senator Milne:** I do not see any reason to change what has normally been provided under access to information.

**Senator Day:** Honourable senators will note in proposed section 22.1 that these words appear in subsection (1), and we are simply tracking that same wording in subsection (2).

**Senator Andreychuk:** We heard a lot of testimony on this proposal, and you are either on one side or the other. We are not prepared to accept the amendment. We heard some compelling evidence from the Auditor General not to do so.

**Senator Joyal:** I want to add that Justice Gomery referred to the accessibility of information. The experience of the Gomery inquiry is one of the reasons we are coming back to this issue.

**Senator Andreychuk:** I thought that the Auditor General gave compelling testimony. She and her predecessors have dealt with the audit process for a number of years and, with respect, she disagreed with the common position. Her testimony was persuasive, in my opinion, and we disagree with the suggested amendment.

**Senator Joyal:** I know that she disagreed, but she was unable to identify cases whereby the inaccessibility of audit papers and reports prevented her or someone else from performing his or her duties under the act.

I would have been personally open to a review of the act if there had been compelling evidence that it prevented the Auditor General of a province or at the federal level from performing his or her duty. However, given the testimony we received, there was no convincing evidence that we should change the present situation, which is why we maintain what is there now.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Le sénateur Milne :** Honorables sénateurs, je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 150, page 120, par substitution, à la ligne 39, de ce qui suit :

« interne d'une institution fédérale, ou tout document de travail se rapportant à la vérification, si le rapport ».

**Le président :** Pourriez-vous expliquer l'amendement, sénateur Milne?

**Le sénateur Milne :** Cet amendement assujettirait au régime d'accès à l'information les documents de travail en rapport avec une vérification. L'amendement donne suite au témoignage du Bureau du commissaire à l'information où il disait que ces documents ont été accessibles au cours des 23 dernières années et le commissaire à l'information ne voit aucune raison pour qu'ils ne continuent pas d'être accessibles.

**Le président :** Pouvez-vous nous indiquer ce que recouvre l'expression « documents de travail se rapportant à la vérification »? Est-ce que cela comprend toutes les ébauches successives d'un texte?

**Le sénateur Milne :** Je ne vois aucune raison de changer ce qui était normalement communiqué sur demande d'accès à l'information.

**Le sénateur Day :** Les honorables sénateurs noteront que ces mêmes termes figurent au paragraphe (1) de l'article 22.1 et que nous ne faisons que les reprendre dans le paragraphe (2).

**Le sénateur Andreychuk :** Nous avons entendu quantité de témoignages sur cette proposition et il faut choisir son camp. Nous ne sommes pas prêts à accepter l'amendement. La vérificatrice générale avait des arguments convaincants dans le sens inverse.

**Le sénateur Joyal :** J'ajoute que le juge Gomery a parlé de l'accessibilité de l'information. L'expérience de l'enquête Gomery est l'une des raisons pour lesquelles nous revenons sur la question.

**Le sénateur Andreychuk :** J'ai trouvé convaincants les arguments de la vérificatrice générale. Elle-même et ses prédécesseurs ont accumulé des années d'expérience dans ce domaine et, sauf votre respect, elle ne partageait pas la position commune. Son témoignage était convaincant, à mon avis, et nous rejetons l'amendement proposé.

**Le sénateur Joyal :** Je sais qu'elle n'était pas d'accord, mais elle n'a pu citer aucun cas où l'inaccessibilité des documents et rapports de vérification l'aurait empêchée, elle, ou ses prédécesseurs, de remplir les fonctions que lui confie la loi.

J'aurais été personnellement disposé à réviser la loi s'il y avait eu des preuves convaincantes qu'elle a jamais empêché le vérificateur général d'une province ou le vérificateur au niveau fédéral de remplir ses fonctions. Or, les témoignages que nous avons reçus ne contenaient aucun élément convaincant pour changer le régime actuel, et c'est pourquoi nous maintenons ce qui existe aujourd'hui.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.



**Senator Milne:** I merely wish to point out that we will be introducing a new clause 150.1.

**The Chairman:** Shall clause 150, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Andreychuk:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

**Senator Day:** I will ask Senator Milne to present the amendment.

**Senator Milne:** Honourable senators, I move:

That Bill C-2 be amended on page 120, by adding after line 41 the following:

**“150.1 The Act is amended by adding the following after section 26:**

**26.1** Despite any other provision of this Act, the head of a government institution may disclose all or part of a record to which this Act applies if the head determines that the public interest in the disclosure clearly outweighs in importance any loss, prejudice or harm that may result from the disclosure. However, the head shall not disclose any information that relates to national security.”.

Honourable senators, this amendment is intended to provide a public interest override. The Canadian Bar Association, the B.C. Freedom of Information and Privacy Association and the Canadian Newspaper Association propose adding this general public interest override for all exemptions authorizing — and the amendment does include the discretionary term “may” — the head of a government institution to disclose information that is for any other reason clearly in the public interest to do so.

Similar sections appear in the access to information legislation in B.C., Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario and Prince Edward Island.

**Senator Joyal:** It follows a decision in the Supreme Court in the *Lavigne* case, which has been explained to us by the witnesses.

**Mr. Wild:** The amendment is a significant policy shift from the way the Access to Information Act currently works. Under the Access to Information Act, there is a scheme of discretionary and mandatory exemptions, as well as exclusions. Setting aside exclusions, because they are outside of the act, we are talking about the mandatory and discretionary exemptions.

The reason there is a distinction between a mandatory and a discretionary exemption is just that: It is the public interest. Where exemptions are discretionary, that is the signal or the intention that public interest will be brought to bear as the head of the institution deliberates on whether to exercise the discretion to release or withhold information within that exemption.

**Le sénateur Milne :** Je veux simplement signaler que nous allons introduire un nouvel article 150.1.

**Le président :** L'article 150 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Andreychuk :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

**Le sénateur Day :** Je vais demander au sénateur Milne de présenter son amendement.

**Le sénateur Milne :** Honorables sénateurs, je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à la page 120, par adjonction, après la ligne 42 de ce qui suit :

**« 150.1 La même loi est modifiée par adjonction, après l'article 26, de ce qui suit :**

**26.1** Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, le responsable d'une institution fédérale peut autoriser la communication, pour des raisons d'intérêt public, de tout ou partie de tout document assujéti à la présente loi si ces raisons justifient nettement les pertes, atteintes ou préjudices qui peuvent en résulter. Toutefois, le responsable ne peut communiquer aucun renseignement relatif à la sécurité nationale. »

Honorables sénateurs, cet amendement vise à instaurer une dérogation dans l'intérêt public. L'Association du Barreau canadien, la B.C. Freedom of Information and Privacy Association et l'Association canadienne des journaux proposent d'ajouter cette dérogation générale dans l'intérêt public à toutes les exemptions autorisant — et l'amendement spécifie bien « peut » — le responsable d'une institution gouvernementale à divulguer l'information lorsque cela est clairement dans l'intérêt public.

Des dispositions similaires figurent dans la législation sur l'accès à l'information de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario et de l'Île-du-Prince-Édouard.

**Le sénateur Joyal :** C'est consécutif à un arrêt de la Cour suprême dans la cause *Lavigne*, que les témoins nous ont expliqué.

**M. Wild :** L'amendement représente un changement majeur par rapport au fonctionnement actuel de la Loi sur l'accès à l'information. En effet, celle-ci prévoit une série d'exemptions discrétionnaires et obligatoires, ainsi que des dérogations à ces exemptions. Laissant de côté les dérogations, car elles sont en dehors de la loi, nous avons des exemptions obligatoires et discrétionnaires.

La raison d'être de cette distinction entre exemption obligatoire et discrétionnaire tient précisément à l'intérêt public. Lorsque l'exemption est discrétionnaire, c'est le signal qu'il convient de peser l'intérêt public lorsque le responsable de l'institution décide d'exercer ou non sa latitude de communiquer ou refuser l'information dans le cadre de cette exemption.

Mandatory exemptions are those where either there is no public interest or some of them have their own public interest exception also provided — for example, section 20 relating to third party information. A public interest provision is built into that section, but not all mandatory exemptions have a public interest exception built into them.

A deliberate policy choice is being taken as to whether there is a public interest that should outweigh the exemption in play. This amendment would change that balance by allowing a public interest override for every exemption regardless of whether it is mandatory.

**Senator Milne:** I point out that this new clause covers both discretionary and mandatory requirements. The head of the institution “may disclose,” but they “shall not disclose any information that relates to national security.” It is a mixed bag.

**Mr. Wild:** That is true. I should have pointed out that national security is not subject to the public interest override, nor are the exclusions under the act.

**The Chairman:** Honourable senators, it is moved by the Honourable Senator Milne that Bill C-2 be amended by adding after clause 150 a new clause 150.1. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the new amendment?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Adopted, on division.

Honourable senators, shall clause 151 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 152 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 153 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 154 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 155 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 156 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 157 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 158 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 159 carry?

**Senator Milne:** Honourable senators, I move:

That Bill C-2 be amended in clause 159, on page 123, by adding, in the English version, after line 14 the following:

Les exemptions obligatoires sont celles où il n’y a pas de critère d’intérêt public ou celles qui comportent leur propre dérogation dans l’intérêt public — par exemple, l’article 20 relatif aux renseignements de tiers. Une disposition d’intérêt public est intégrée dans cet article, mais ce n’est pas le cas de toutes les dérogations dans l’intérêt public.

Un choix de principe délibéré a été posé au moment de décider si l’intérêt public doit avoir préséance sur l’exemption concernée. Cet amendement modifierait cet équilibre en autorisant une dérogation dans l’intérêt public à l’égard de toutes les exemptions, même celles qui sont obligatoires.

**Le sénateur Milne :** Je signale que ce nouvel article couvre aussi bien les exemptions obligatoires que discrétionnaires. Le responsable de l’institution « peut autoriser », mais il « ne peut communiquer aucun renseignement relatif à la sécurité nationale ». Il y a donc un mélange.

**M. Wild :** C’est vrai. J’aurais dû faire remarquer que la sécurité nationale n’est pas sujette à la dérogation dans l’intérêt public, pas plus que les exclusions sous le régime de la loi.

**Le président :** Honorables sénateurs, le sénateur Milne propose que le projet de loi C-2 soit modifié par adjonction, après l’article 150 d’un nouvel article 150.1. Vous plaît-il, honorables sénateurs, d’adopter l’amendement?

**Des voix :** D’accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

Honorables sénateurs, l’article 151 est-il adopté?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** L’article 152 est-il adopté?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** L’article 153 est-il adopté?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** L’article 154 est-il adopté?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** L’article 155 est-il adopté?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** L’article 156 est-il adopté?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** L’article 157 est-il adopté?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** L’article 158 est-il adopté?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** L’article 159 est-il adopté?

**Le sénateur Milne :** Honorables sénateurs, je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l’article 159, page 123, par adjonction, après la ligne 14, de ce qui suit :



“68.3 This Act does not apply to any information that was already under the control of the following Foundations before the coming into force of section 166 of the *Federal Accountability Act*:

- (a) the Asia-Pacific Foundation of Canada;
- (b) the Canada Foundation for Innovation;
- (c) the Canada Foundation for Sustainable Development Technology;
- (d) the Canada Millennium Scholarship Foundation; and
- (e) the Pierre Elliott Trudeau Foundation.

68.4 This Act does not apply to any information that was already under the control of the Office of the Auditor General of Canada before the coming into force of section 167 of the *Federal Accountability Act*.

68.5 This Act does not apply to any information that was already under the control of the Office of the Chief Electoral Officer before the coming into force of section 168 of the *Federal Accountability Act*;

68.6 This Act does not apply to information that was already under the control of the Office of the Commissioner of Official Languages before the coming into force of section 169 of the *Federal Accountability Act*;

68.7 This Act does not apply to any information that was already under the control of the Office of the Information Commissioner before the coming into force of section 170 of the *Federal Accountability Act*;

68.8 This Act does not apply to any information that was already under the control of the Office of the Privacy Commissioner before the coming into force of section 171 of the *Federal Accountability Act*.”.

This new clause, honourable senators, is intended to remove any retroactivity or retrospective aspects of this particular bill. This is what it was created to address, and we shall see how it affects those government institutions who will be abiding by this bill after its passage.

These amendments were recommended by the Chief Electoral Officer, the Executive Director of the Canadian Millennium Scholarship Foundation and the President of Sustainable Development and Technology Canada. The aspects of retroactivity concern all of these particular institutions because of information that they may already have in their files that was given to them perhaps years ago on the understanding that it was confidential at that time.

« 68.3 La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relevaient déjà des fondations ci-après avant l'entrée en vigueur de l'article 166 de la *Loi fédérale sur la responsabilité* :

- a) la Fondation Asie-Pacifique du Canada;
- b) la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire;
- c) la Fondation canadienne pour l'innovation;
- d) la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable;
- e) la Fondation Pierre-Elliott-Trudeau.

68.4 La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relevaient déjà du Bureau du vérificateur général avant l'entrée en vigueur de l'article 167 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

68.5 La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relevaient déjà du Bureau du directeur général des élections avant l'entrée en vigueur de l'article 168 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

68.6 La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relevaient déjà du Commissariat aux langues officielles avant l'entrée en vigueur de l'article 169 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

68.7 La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relevaient déjà du Commissariat à l'information avant l'entrée en vigueur de l'article 170 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

68.8 La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relevaient déjà du Commissariat à la protection de la vie privée avant l'entrée en vigueur de l'article 171 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*. ».

Honorables sénateurs, ce nouvel article est destiné à empêcher toute application rétroactive ou retrancher tout aspect rétrospectif de ce projet de loi. Voilà l'intention poursuivie et nous verrons comment cela se répercute sur les institutions gouvernementales qui devront respecter ce projet de loi après son adoption.

Ces amendements ont été recommandés par le directeur général des élections, le directeur exécutif de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire et le président de Technologies du développement durable Canada. L'application rétroactive préoccupe toutes ces institutions à cause des renseignements qu'ils peuvent avoir dans leurs archives, qui leur ont été confiés il y a peut-être des années, alors qu'il était entendu à l'époque qu'ils seraient tenus confidentiels.

**Mr. Wild:** The only thing I can add that may be of assistance to the committee is that this is an unprecedented approach in terms of bringing institutions under the Access to Information Act.

**The Chairman:** Are you suggesting that there is another way to do it?

**Mr. Wild:** I am simply saying that each institution brought under the Access to Information Act since it was established has operated under the parameters of the act. Any records under their control on the day they were brought under the act, regardless of when they were created, are subject to the act. There has never been a provision saying that it is only going to be information in the future as opposed to what you already have.

**Senator Day:** We have never had so many new institutions and different types of Crown corporations. They require different considerations because of the way they function in the private sector.

**The Chairman:** Does any other senator wish to comment on this new amendment?

Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 159 as amended carry?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 160 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 161 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 162 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 163 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 164 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 165 carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**Senator Day:** There are two ways to vote against this clause, but I understand the preferred procedure is that if one wishes to amend by deleting, one merely has to vote against.

**The Chairman:** Honourable senators, shall clause 165 carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**M. Wild :** La seule chose que je puisse ajouter pour la gouverne du comité est que c'est là une approche sans précédent de l'application de la Loi sur l'accès à l'information à des institutions gouvernementales.

**Le président :** Voulez-vous dire qu'il y a une autre façon de le faire?

**M. Wild :** Je dis simplement que chaque institution assujettie à la Loi sur l'accès à l'information depuis sa promulgation a dû se conformer aux paramètres de la loi. Tous les renseignements en leur possession le jour où elles devenaient assujetties à la loi, indépendamment du moment où elles ont été créées, sont assujettis à la loi. Il n'y a jamais eu encore de disposition disant que seuls les renseignements futurs seraient couverts, par opposition à ceux déjà en la possession de ces organisations.

**Le sénateur Day :** Nous n'avions pas dans le passé autant d'institutions nouvelles et de types différents de sociétés d'État. Ces dernières requièrent un régime différent du fait qu'elles opèrent dans le secteur privé.

**Le président :** Est-ce qu'un autre sénateur souhaite intervenir sur cet amendement?

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

L'article 159 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

L'article 160 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 161 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 162 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 163 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 164 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 165 est-il adopté?

**Des voix :** Non.

**Le sénateur Day :** Il existe deux façons de voter contre cet article, mais je crois savoir que la procédure préférable, si l'on souhaite amender par suppression, consiste à simplement voter contre.

**Le président :** Honorables sénateurs, l'article 165 est-il adopté?

**Des voix :** Non.



**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Clause 165 is not carried, on division.

Shall clause 166 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 167 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 168 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 169 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 170 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 171 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Milne:** Okay.

**The Chairman:** Shall clause 171 carry, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 172 carry?

**Senator Milne:** No.

**Senator Milne:** We intend to delete clause 172.1 by voting against it.

**The Chairman:** We are at clause 172 now.

**Senator Day:** Senator Milne is referring to the next clause.

**Senator Milne:** Yes, 172.1 is an additional clause. We are giving you a heads-up.

**The Chairman:** Honourable senators, is there a proposed amendment to clause 172?

**Hon. Senators:** No.

**The Chairman:** Honourable senators, shall clause 172 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 172.1 carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**Senator Milne:** We intend to vote against this clause and to defeat it.

**The Chairman:** Shall clause 172.1 carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Clause 171.1 is not carried, on division.

Shall clause 173 carry?

**Senator Milne:** Honourable senators, I have a new clause, 172.01, that I intend to move. I move:

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 165 est rejeté, avec dissidence.

L'article 166 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 167 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 168 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 169 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 170 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 171 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Milne :** D'accord.

**Le président :** L'article 171 est-il adopté, honorables sénateurs?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 172 est-il adopté?

**Le sénateur Milne :** Non.

**Le sénateur Milne :** Nous avons l'intention de supprimer l'article 172.1 en votant contre son adoption.

**Le président :** Nous en sommes à l'article 172.

**Le sénateur Day :** Le sénateur Milne parle de l'article suivant.

**Le sénateur Milne :** Oui, l'article 172.1 est un article supplémentaire. Nous vous prévenons.

**Le président :** Honorables sénateurs, un amendement est-il proposé à l'article 172?

**Des voix :** Non.

**Le président :** Honorables sénateurs, l'article 172 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 172.1 est-il adopté?

**Des voix :** Non.

**Le sénateur Milne :** Nous avons l'intention de voter contre cet article et de le rejeter.

**Le président :** L'article 172.1 est-il adopté?

**Des voix :** Non.

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 171.1 est rejeté, avec dissidence.

L'article 172 est-il adopté?

**Le sénateur Milne :** Honorables sénateurs, j'ai un nouvel article 172.01 que je propose d'insérer. Je propose :

That Bill C-2 be amended on page 127, by adding after line 31 the following:

**“172.01 Schedule II to the Act is amended by adding, in alphabetical order, a reference to**

Canada Elections Act

*Loi électorale du Canada*

**and a corresponding reference to “section 540”.”**

**The Chairman:** Could you provide an explanation of what that means?

**Senator Milne:** The Chief Electoral Officer of Canada noted that section 540 of the Canada Elections Act currently expressly prohibits access to election documents after an election without the consent of a judge. There is a possible constitutional problem in that the law, as it is presently written, that would allow access to the ballots after an election.

**The Chairman:** I remember that section.

**Senator Milne:** That is right. Particularly, if it is a military vote, for example, where there may only be two soldiers who are voting in a particular constituency, their vote could easily be identified. This provision is to protect the privacy of the ballot.

**Mr. Wild:** If a ballot contains sufficient information that you would be able to identify the individual that cast the ballot, that would be protected under section 19 of the Access to Information Act, personal information.

I am simply making the point that personal information in relation to electoral documents would not be released under the Access to Information Act because of the section 19 exemption, which is a mandatory one in relation personal information.

**Senator Nolin:** You do not have a problem with that?

**Mr. Wild:** The point I am making is the effect in which addresses that issue, that issue has been addressed under the scheme of the Access to Information Act.

**The Chairman:** You are suggesting it is redundant?

**Mr. Wild:** It is unnecessary if the goal is to protect personal information in relation to ballots.

**Senator Milne:** The Chief Electoral Office did not feel it was redundant. He felt it was absolutely necessary in the way he read this bill, that he would be required to release those ballots.

**The Chairman:** It is moved by the Honourable Senator Milne that Bill C-2 be amended by adding after line 31 on page 127 a new clause, 172.01.

Is it your pleasure, honourable senators, that the new clause carry?

Que le projet de loi C-2 soit modifié, page 127, par adjonction, après la ligne 32 de ce qui suit :

**« 172.01 L'annexe II de la même loi est modifiée par adjonction, selon l'ordre alphabétique, de ce qui suit :**

Loi électorale du Canada

*Canada Elections Act*

**ainsi que de la mention « article 540 » au regard de ce titre de loi. »**

**Le président :** Pourriez-vous nous expliquer la signification de cela?

**Le sénateur Milne :** Le directeur général des élections du Canada a fait remarquer que l'article 540 de la Loi électorale du Canada interdit expressément aujourd'hui l'accès aux documents électoraux après une élection sans le consentement d'un juge. Il se pose un problème constitutionnel en ce sens que le projet de loi tel que rédigé donnerait accès aux bulletins de vote après une élection.

**Le président :** Je me souviens de cet article.

**Le sénateur Milne :** C'est juste. Particulièrement dans le cas du vote de militaires, par exemple, s'il n'y a que deux militaires votants dans une circonscription donnée, il serait facile de voir comment ils ont voté. Cette disposition vise à protéger la confidentialité du vote.

**M. Wild :** Si un bulletin de vote contient suffisamment d'information pour autoriser l'identification de l'électeur concerné, il sera protégé en vertu de l'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information relatif aux renseignements personnels.

Je fais simplement valoir que l'information personnelle en rapport avec les documents électoraux ne peut être communiquée en vertu de la Loi sur l'accès à l'information du fait de l'exemption établie par l'article 19, qui est une exemption obligatoire en rapport avec les renseignements personnels.

**Le sénateur Nolin :** Vous n'avez pas d'objection à l'amendement?

**M. Wild :** Je signale que dans la mesure où l'amendement concerne ce problème, ce dernier est déjà réglé sous le régime de la Loi sur l'accès à l'information.

**Le président :** Vous dites qu'il est redondant?

**M. Wild :** Il est inutile, si le but est de protéger les renseignements personnels en rapport avec les scrutins.

**Le sénateur Milne :** Le directeur général des élections ne pensait pas que c'était redondant. Il le jugeait absolument nécessaire car, selon sa lecture du projet de loi, il serait obligé de communiquer ces bulletins de vote.

**Le président :** Le sénateur Milne propose que le projet de loi C-2 soit modifié par adjonction, après la ligne 32, page 127, d'un nouvel article 172.01.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter ce nouvel article?



**Some Hon. Senators:** Agreed.

**An Hon. Senator:** On division.

**The Chairman:** Agreed, on division.

Honourable senators, shall clause 173 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 174 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 175 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 176 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 177 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 178 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 179 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Andreychuk:** I am giving an alert on 179.1.

**The Chairman:** Shall clause 179 carry, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Andreychuk:** I move:

That Bill C-2 be amended by adding before line 17 on page 131 the following:

**179.1, the definition “government institution” in section 2 of the Library and Archives of Canada Act is replaced by the following:**

“government institution” has the same meaning as in section 3 of the Access to Information Act or in section 3 of the Privacy Act or means an institution designated by the Governor in Council.

The purpose of this amendment is to maintain the status quo such that Crown corporations currently subject to the Library and Archives of Canada Act remain subject to it.

This amendment is here as a result of the amendments made in the House of Commons that removed Crown corporations from the schedules to the Access to Information Act and the Privacy Act, and included them instead in the definition of “government institution” under these acts.

Because the Library and Archives of Canada Act covers institutions defined in the schedules of the Access to Information Act and Privacy Act, with Bill C-2 in its current form, Crown corporations would not be covered under the Library and

**Des voix :** D'accord.

**Une voix :** Avec dissidence.

**Le président :** D'accord, avec dissidence.

Honorables sénateurs, l'article 173 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 174 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 175 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 176 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 177 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 178 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 179 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Andreychuk :** J'attire votre attention sur 179.1.

**Le président :** L'article 179 est-il adopté, honorables sénateurs?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié par adjonction, avant la ligne 20, page 131 de ce qui suit :

**179.1 La définition de « institution fédérale », à l'article 2 de la Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada, est remplacée par ce qui suit :**

« Institution fédérale » s'entend au sens de l'article 3 de la Loi sur l'accès à l'information ou de l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, ou d'une institution désignée par le gouverneur en conseil.

Cet amendement a pour but de préserver le statu quo, de telle façon que les sociétés d'État actuellement assujetties à la Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada le demeurent.

Cet amendement est proposé par suite des amendements apportés à la Chambre des communes qui ont retranché les sociétés d'État des annexes de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, pour les englober plutôt dans la définition de « institution fédérale » contenue dans ces lois.

Étant donné que la Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada couvre des institutions définies dans les annexes de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, si le projet de loi C-2 restait inchangé,

Archives of Canada Act. The purpose is to bring this into conformity.

**Senator Day:** That sounds like a laudable amendment that we can support.

**The Chairman:** Honourable senators, it is moved by the Honourable Senator Andreychuk that Bill C-2 be amended by adding after clause 179 a new clause, 179.1.

Is it your pleasure, honourable senators, that the new clause be adopted?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Adopted unanimously. Shall clause 180 carry?

**Senator Andreychuk:** This is a consequential amendment. I move:

That Bill C-2, in clause 180, be amended by replacing lines 17 and 18 on page 131 with the following:

**180. The Act is amended by adding the following after**

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 180, as amended, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried unanimously.

Shall clause 181 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 182 carry?

**Senator Andreychuk:** I move:

That Bill C-2, in clause 182, be amended by replacing line 32 on page 132 with the following:

“applies to any of its wholly-owned subsidiaries within the”

This is consequential.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 182, as amended, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried, unanimously.

Shall clause 183 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 184 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 185 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

les sociétés d'État ne seraient plus couvertes par la Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada. Il s'agit donc d'assurer la conformité à cet égard.

**Le sénateur Day :** Cela semble être un amendement louable que nous pouvons appuyer.

**Le président :** Honorables sénateurs, le sénateur Andreychuk propose que le projet de loi C-2 soit modifié par l'ajout, après l'article 179, d'un nouvel article, 179.1.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter ce nouvel article?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté à l'unanimité. L'article 180 est-il adopté?

**Le sénateur Andreychuk :** J'ai un amendement corrélatif. Je propose :

Que le projet de loi C-2, à l'article 180, soit modifié par substitution, aux lignes 20 et 21, page 131, de ce qui suit :

**180. La même loi est modifiée par adjonc-**

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 180 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté à l'unanimité.

L'article 181 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 182 est-il adopté?

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose :

Que le projet de loi C-2, à l'article 182, soit modifié par substitution, à la ligne 30, page 132, de ce qui suit :

« s'applique également à ses filiales à cent pour cent au sens de »

C'est corrélatif.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 182 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté à l'unanimité.

L'article 183 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 184 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 185 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.



**The Chairman:** Shall clause 186 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 187 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 188 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 189 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 190 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 191 carry?

[Translation]

**Senator Nolin:** I wish to move the following amendment:

That Bill C-2, in Clause 191, be amended by:

(a) adding after line 43, on page 136, the following:

Asia-Pacific Foundation of Canada

*Fondation Asie-Pacifique du Canada*

(b) adding after line 7, on page 137, the following:

The Pierre Elliott Trudeau Foundation

*La Fondation Pierre-Elliott-Trudeau*

**The Chairman:** Could you explain, please?

**Senator Day:** We are prepared to support this amendment.

[English]

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 191, as amended, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried, unanimously.

Shall clause 192 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 193 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 194 carry?

**Senator Day:** Mr. Chairman, we are now at the part sometimes referred to as whistle-blowing. A bundle of amendments has been circulated to all honourable senators.

**Le président :** L'article 186 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 187 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 188 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 189 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 190 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 191 est-il adopté?

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Je désire proposer l'amendement suivant :

Que le projet de loi C-2, à l'article 191, soit modifié :

a) par adjonction après la ligne 40, pages 136, de ce qui suit :

Fondation Asie-Pacifique Canada

*Asia-Pacific Foundation of Canada*

b) par adjonction, après la ligne 6, page 137, de ce qui suit :

La Fondation Pierre-Elliott-Trudeau

*The Pierre Elliott Trudeau Foundation*

**Le président :** Pouvez-vous expliquer, s'il vous plaît?

**Le sénateur Day :** Nous sommes prêts à appuyer cet amendement.

[Traduction]

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 191 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté à l'unanimité.

L'article 192 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 193 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 194 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, nous en sommes maintenant à la partie du projet de loi portant sur les divulgateurs. Une liasse d'amendements a été distribuée à tous les honorables sénateurs.

**The Chairman:** Honourable senators, I want to ensure everyone has the package entitled “Bill C-2, Whistleblowing (Public Servants Disclosure Protection Act).”

I would like to announce, honourable senators, that we will be suspending at around three o'clock so honourable senators can go over to the chamber to make their mandatory appearance there. Following that, we will resume.

**Senator Day:** Is it for just half an hour?

**The Chairman:** I have not had a chance to confer with you on that, senator. Later on, I will talk to you about that.

Honourable senators, shall clause 194 carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**Senator Cowan:** Honourable senators, I move:

That Bill C-2 be amended in clause 194, on page 137, by adding after line 27 the following:

“(2.1) Paragraph (d) of the definition “protected disclosure” in subsection 2(1) of the Act is replaced by the following:

(d) when lawfully permitted or required to do so.”.

**The Chairman:** Can you put that into context for us, senator?

**Senator Cowan:** Yes. The protected disclosure now is when the party disclosing is lawfully required to do so. We are adding the words “lawfully permitted.” This amendment was requested by the CBA. It codifies the common-law situation where a citizen has a right to disclose, a right to report wrongdoing, even though there is no statutory obligation to do so, and makes such a disclosure a protected disclosure.

**Senator Nolin:** I would like to hear from Mr. Wild.

**Mr. Wild:** I testified previously on this matter when it was raised during my appearance with Minister Baird several days ago. The issue it raises in terms of what the government proposal was trying to do in Bill C-11, which is where this amendment is taking place, was to ensure that there was clarity around employees trying to determine whether they should go public or whether they should be under the Public Servants Disclosure Protection Act. If the phrase “when lawfully permitted or required to do so” is included under the Public Servants Disclosure Protection Act as a statutorily protected disclosure, it then brings in those common-law notions around public whistle-blowing. That muddies the waters in terms of an employee who is debating to go public through their manager or through the Public Sector Integrity Commissioner. There is uncertainty there. It makes it more difficult for managers to know how to act appropriately when an employee goes public. This means that there are public disclosures that can be made by an employee that are inappropriate and should bring about some form of discipline.

**Le président :** Honorables sénateurs, je veux m'assurer que tout le monde a bien la liasse intitulée « Projet de loi C-2, modifications concernant les divulgateurs (Loi sur la protection des fonctionnaires). »

Je vous annonce, honorables sénateurs, que nous allons suspendre la séance autour de 15 heures afin que les sénateurs puissent se rendre à la Chambre et y faire leur apparition obligatoire. Nous reprendrons ensuite.

**Le sénateur Day :** Est-ce pour juste une demi-heure?

**Le président :** Je n'ai pas eu l'occasion encore de conférer avec vous à ce sujet, sénateur. Je vous en parlerai plus tard.

Honorables sénateurs, l'article 194 est-il adopté?

**Des voix :** Non.

**Le sénateur Cowan :** Honorables sénateurs, je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 194, page 137, par adjonction, après la ligne 27, de ce qui suit :

« (2.1) L'alinéa d) de la définition de « divulgation protégée », au paragraphe 2(1) de la même loi, est remplacé par ce qui suit :

d) lorsque la loi le lui permet ou l'y oblige. ».

**Le président :** Pourriez-vous nous situer cela en contexte, sénateur?

**Le sénateur Cowan :** Oui. La divulgation protégée intervient lorsque le divulgateur est légalement tenu de divulguer. Nous ajoutons les mots « lorsque la loi le lui permet ». Cet amendement a été demandé par l'ABC. Il codifie la situation en common law où un citoyen a le droit de divulguer, le droit de signaler des actes répréhensibles, même lorsqu'il n'a pas l'obligation légale de le faire, de telle façon qu'une divulgation faite dans ces conditions soit également protégée.

**Le sénateur Nolin :** J'aimerais entendre l'avis de M. Wild.

**M. Wild :** J'ai témoigné à ce sujet lorsqu'il a été soulevé lors de ma comparution avec le ministre Baird, il y a plusieurs jours. Le problème que l'amendement soulève, du point de vue de ce que le gouvernement cherchait à faire dans le projet de loi C-11, c'est-à-dire là où cet amendement intervient, soit assurer la clarté pour les employés cherchant à déterminer s'ils vont dénoncer publiquement ou sous le régime de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles. Si l'on insère la phrase « lorsque la loi le lui permet ou l'y oblige » dans la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, de manière à protéger la divulgation légalement permise, on fait intervenir les notions de common law touchant la dénonciation publique. Cela obscurcit les eaux lorsqu'un employé se demande s'il va dénoncer en passant par son supérieur ou en passant par le commissaire à l'intégrité du secteur public. Cela crée une incertitude. Il devient plus difficile pour les gestionnaires de savoir quelle action est appropriée lorsqu'un employé dénonce publiquement. Cela signifie qu'un employé peut faire des divulgations publiques inappropriées et qui appellent des sanctions disciplinaires.



**Senator Nolin:** Can you qualify the word “inappropriate,” please?

**Mr. Wild:** There are always competing interests at play when you get into the field of public disclosures. As public servants, there is a duty of loyalty. Generally, that means that public servants are not to engage, in public, in policy debate against the government for whom they are working. If the government has made a policy decision and it has been ratified by cabinet, then it would be inappropriate for a public servant to simply engage in public debate against that policy proposal.

Where you get into the line, then, is whether that policy proposal actually constitutes some form of wrongdoing and whether that is enough to then clothe them as a whistle-blower. The easy cases are fraud and things like that, where there is an abuse of either resources or power within government.

The idea is that the Public Servants Disclosure Protection Act, as it is set out, created certain exceptions to allow for public disclosure in very specific circumstances. The effect of bringing in the “lawfully permitted” is, it brings in this common law notion, which is not a notion that is precise, so it brings uncertainty into the scheme.

There would be less uncertainty with this than under the current wording of Bill C-11 for an employee or manager to know when it is permitted to do a public disclosure.

**Senator Joyal:** When you say “with this,” do you mean Bill C-2?

**Mr. Wild:** With the amendment proposed — to include “when lawfully permitted” as a protected disclosure.

It is in Bill C-11, but the scheme of Bill C-11 allows for public disclosure in certain cases. We are talking about public health, it is an emergency, and you need to disclose in order to prevent the wrongdoing from continuing — that kind of thing.

Lawfully permitted is more nebulous and more difficult to be certain about. The issue that it raises is, will managers know how to react appropriately — trying to bring it into a real world scenario so they will know how to react appropriately? Also, will an employee have clarity around when they have a right to go public versus when they should go through the fairly elaborate mechanism that has been set up through Bill C-11 and the amendments brought by Bill C-2 to provide them with a disclosure mechanism that can be independent of the department through an agent of Parliament in the form of the PSIC, who has those broad investigatory powers coupled with a tribunal to help protect them if there is a situation of reprisal.

**The Chairman:** Does any other senator wish to comment?

**Senator Joyal:** I think that the brief of the Canadian Bar Association, on page 10, was clear. It refers specifically to *Haydon v. Her Majesty the Queen*. It quoted specifically paragraph 82 and 83 about the duty of loyalty that Mr. Wilder referred to. The Canadian Bar Association concluded it must be

**Le sénateur Nolin :** Pouvez-vous définir le mot « inapproprié », je vous prie?

**M. Wild :** Il y a toujours des intérêts concurrents en jeu dès lors qu'il y a divulgation publique. Les fonctionnaires ont un devoir de loyauté. De manière générale, cela signifie que les fonctionnaires ne doivent pas se livrer en public à un débat politique contre le gouvernement pour lequel ils travaillent. Si le gouvernement a pris une décision politique ratifiée par le Cabinet, il serait inapproprié qu'un fonctionnaire s'engage dans un débat public pour critiquer cette décision.

La question se pose alors de savoir si la décision politique constitue d'une certaine manière un acte répréhensible et si cela suffit pour que le fonctionnaire ait qualité de dénonciateur. Les cas faciles sont la fraude et ce genre de chose, où il y a un abus soit de ressources soit de pouvoir au sein de l'administration.

L'idée est que la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, en l'état actuel, crée certaines dérogations pour autoriser la divulgation publique dans des circonstances bien précises. L'ajout de la notion de « lorsque la loi le lui permet » fait appel à cette notion de common law, qui n'est pas une notion précise, ce qui introduit une incertitude dans le régime.

Il y aurait moins d'incertitude avec cela qu'avec le libellé actuel du projet de loi C-11 lorsqu'il s'agit pour un employé ou un gestionnaire de savoir quand une dénonciation publique est permise.

**Le sénateur Joyal :** Lorsque vous dites « avec cela », entendez-vous le projet de loi C-2?

**M. Wild :** Avec l'amendement proposé — soit l'ajout de « lorsque la loi le lui permet » comme divulgation protégée.

C'est dans le projet de loi C-11, mais le régime du projet de loi C-11 autorise la divulgation publique dans certains cas précis, lorsqu'il s'agit de santé publique, lorsqu'il s'agit d'une urgence et qu'il faut divulguer afin d'empêcher la poursuite des actes répréhensibles — ce genre de choses.

La notion « lorsque la loi le permet » est plus nébuleuse et apporte moins de certitude. Le problème qu'elle pose est de savoir si les gestionnaires sauront comment réagir de manière appropriée en situation concrète? Est-ce qu'un employé saura clairement quand il a le droit de dénoncer publiquement plutôt que de passer par le mécanisme relativement complexe mis en place par le projet de loi C-11 et les amendements introduits par le projet de loi C-2 de façon à lui donner un mécanisme de divulgation indépendant du ministère, soit le commissaire à l'intégrité qui est un mandataire du Parlement et possède ces vastes pouvoirs d'enquête et est flanqué d'un tribunal protégeant l'employé en situation de représailles.

**Le président :** Un autre sénateur souhaite-t-il intervenir?

**Le sénateur Joyal :** Je pense que le mémoire de l'Association du Barreau canadien, à la page 10, est clair. Il fait référence spécifiquement à la cause *Haydon c. Sa Majesté la reine*. Il cite précisément les paragraphes 82 et 83, concernant le devoir de loyauté, que M. Wilder a évoqué. L'Association du Barreau

clear that all legally permissible whistle-blowing is protected regardless of the mechanism chosen by the public servant to bring important information to public attention.

We should not confuse the freedom of speech of a public servant — the context in which a public servant, respecting their duty of loyalty, can speak their mind and, of course, whistle-blow.

Whistle-blowing is in a different category of issue. When we whistle-blow, it is because something wrong has happened. We are outside the normal freedom of expression framed within the discipline of public service. We are talking here about whistle-blowing. That is why the Canadian Bar Association wanted to be sure that the protected disclosure was expressed in a way that the Supreme Court has said in 201 is required to do so. That is why I think this amendment is still justified.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 194, as amended, carry? I apologize; there is one more motion on clause 194.

**Senator Cowan:** It is the next in the sequence, Mr. Chairman, at the bottom of page 137. I move:

That Bill C-2 be amended in clause 194, on page 137, by adding after line 36 the following:

**“(3.1) The definition “reprisal” in subsection 2(1) of the Act is amended by striking out the word “and” at the end of paragraph (d) and by replacing paragraph (e) with the following:**

**(e) any other measure that may adversely affect, directly or indirectly, the public servant; and**

**(f) a threat to take any of the measures referred to in any of paragraphs (a) to (e).”**

This recommendation was made by Justice Gomery in his report, as well as by a whole slew of whistle-blowers that appeared before us.

**Senator Stratton:** Was that over 1,000?

**Senator Cowan:** I think Senator Stratton is calling for additional witnesses: dozens, many, felt that the restrictive nature of the definition needed to be expanded to allow other types of action or inaction to be included in the definition of reprisals. That is the intent of the amendment: to expand the definition.

**Mr. Wild:** The expansion of the definition as proposed by the amendment creates risks that it would bring in purely interpersonal behaviour as grounds for a reprisal complaint — behaviour that would not be under the control of the employer.

For example, if co-workers decide to shun a whistle-blower — not to invite that person to coffee, lunch, a social event after work or something like that — any other measure that may adversely

canadien a conclu qu'il doit être bien clair que toutes les dénonciations légalement permises sont protégées, quel que soit le mécanisme choisi par le fonctionnaire pour porter des renseignements importants à l'attention du public.

Il ne faut pas confondre la liberté d'expression d'un fonctionnaire — le contexte dans lequel un fonctionnaire, respectant son devoir de loyauté, peut exprimer une opinion et, bien entendu, la dénonciation.

La dénonciation appartient à une catégorie différente. Lorsqu'on dénonce, c'est parce que des méfaits ont été commis. On se situe là en dehors de la liberté normale d'expression encadrée par la discipline de la fonction publique. Nous parlons ici de dénonciation. C'est pourquoi l'Association du Barreau canadien voulait s'assurer que la divulgation protégée soit définie de la manière que la Cour suprême a demandé en 2001. C'est pourquoi je pense que cet amendement est justifié.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 194 modifié est-il adopté? Veuillez m'excuser, il y a un autre amendement à l'article 194.

**Le sénateur Cowan :** C'est le suivant de la liasse, monsieur le président, et il porte sur le bas de la page 137. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 194, page 137, par adjonction, après la ligne 37, de ce qui suit :

**« (3.1) L'alinéa e) de la définition de « représailles », au paragraphe 2(1) de la même loi, est remplacé par ce qui suit :**

**e) toute autre mesure qui peut directement ou indirectement nuire à un fonctionnaire;**

**f) toute menace à cet égard. ».**

Cette recommandation a été formulée par le juge Gomery dans son rapport, ainsi que par toute une série de dénonciateurs qui ont comparu devant nous.

**Le sénateur Stratton :** Était-ce plus de 1 000?

**Le sénateur Cowan :** Je crois que le sénateur Stratton demande à entendre d'autres témoins : des douzaines, un grand nombre, estimaient que la définition était trop restrictive et qu'il fallait l'élargir à d'autres types d'action ou d'inaction. C'est le but de l'amendement : élargir la définition.

**M. Wild :** L'élargissement de la définition tel que le propose l'amendement engendre le risque qu'un comportement purement interpersonnel devienne un motif pour une plainte en représailles — un comportement échappant au contrôle de l'employeur.

Par exemple, si des collaborateurs décidaient de tourner le dos au dénonciateur — ne l'invitant plus à boire le café, à déjeuner, à une rencontre sociale après le travail ou quelque chose du genre



affect directly or indirectly could be broad enough to incorporate that kind of behaviour. The issue then created from a technical perspective is that the employer is the actual party when the tribunal deals with the reprisal case. The employer is on the receiving end of the order that comes out of the tribunal and that order to the employer can be —

**Senator Nolin:** Seen as any other measure.

**Mr. Wild:** That is the question. How then does the employer control what would be interpersonal behaviour between coworkers that occurs outside the employment relationship?

The only other point I would add is that the existing definition in Bill C-11 is broad, in that paragraph (d) of that definition includes any measure that adversely affects the employment or working conditions of the public servant.

It is geared around the fact that this scheme is designed to ensure that employers address working conditions and the employment conditions of the public servant as opposed to broadening that to include things beyond the control of the employer.

**Senator Nolin:** The proposed amendment basically does that through paragraph (d). In putting paragraph (d) and paragraph (e) together — you just recited paragraph (d) and it deals with working relationships — paragraph (d) must mean outside that.

**Mr. Wild:** It introduces the risk that for paragraph (e) to be given meaning, a court will look at paragraph (e) as suggesting it must go beyond just working and employment conditions since they are already covered.

**Senator Cowan:** I would have thought that the kind of circumstance Mr. Wild describes would only constitute a reprisal if the employer had caused this action to take place in some way — the refusal to include the whistle-blower in the coffee party, or shunning the whistle-blower at the water cooler. If that happened as a result of some action, inaction or encouragement on the part of the employer, then the employer would be responsible. If it is outside the control of the employer, then I do not think any tribunal looking at it would consider that to be a reprisal.

**Senator Day:** We heard compelling evidence from a number of what Senator Campbell, if he was here, would call “information patriots” in bringing forward important information. We tried to look for a balance between the obvious power of a government department and the individual who is likely to be shunned and could be moved. We heard stories from several of our witnesses that they would be moved off and totally ignored: given nothing to do. We looked at the definition of “reprisals.” When you have just exclusive points, a lot of what a heavy-handed employer or government department can do to an individual could be outside the definition of “reprisal.” We wanted to make it inclusive and let the tribunal make the determination, whether this was or was not a reprisal. That is our basic attempt in amending and expanding this definition.

— l’expression « toute autre mesure qui peut directement ou indirectement nuire » présente un sens suffisamment large pour englober ce genre de comportement. Le problème que cela pose, sur le plan technique, est que l’employeur est la partie adverse lorsque le tribunal instruit l’affaire de représailles. L’employeur est la cible de l’ordonnance émise par le tribunal et cette ordonnance peut être...

**Le sénateur Nolin :** Considérée comme « toute autre mesure ».

**M. Wild :** C’est là le problème. Comment l’employeur peut-il contrôler les relations interpersonnelles entre collègues survenant en dehors du lieu de travail?

La seule autre remarque que j’ajouterais est que la définition actuelle dans le projet de loi C-11 est large, en ce sens que l’alinéa d) de la définition englobe toute mesure portant atteinte à l’emploi ou aux conditions de travail du fonctionnaire.

Tout le régime est conçu de façon à assurer que les employeurs garantissent les conditions de travail et d’emploi du fonctionnaire, plutôt que d’élargir ces responsabilités à des aspects échappant à son contrôle.

**Le sénateur Nolin :** L’amendement proposé fait précisément cela par le biais de l’alinéa d). En lisant ensemble les alinéas d) et e) — vous venez de citer l’alinéa d) et il porte sur les relations de travail — l’alinéa d) prend un sens plus large.

**M. Wild :** Cela introduit le risque que, pour donner un sens à l’alinéa e), un tribunal conclura que l’alinéa e) dépasse les seules conditions de travail et d’emploi, vu que celles-ci sont déjà couvertes.

**Le sénateur Cowan :** J’aurais cru que le genre de circonstance que M. Wild décrit ne constituerait des représailles que si l’employeur était à l’origine de cette action, soit le refus d’inviter le dénonciateur à la pause-café ou le fait de lui tourner le dos à la fontaine. Si cela advenait par suite d’une action, d’une inaction ou d’un encouragement de la part de l’employeur, alors ce dernier serait responsable. Si cela échappe au contrôle de l’employeur, alors je ne pense pas qu’un tribunal considérerait cela comme des représailles.

**Le sénateur Day :** Nous avons entendu des témoignages convaincants d’un certain nombre de ce que le sénateur Campbell, s’il était ici, appellerait des « patriotes de l’information » puisqu’ils révèlent au grand jour des informations importantes. Nous avons cherché à trouver un équilibre entre le pouvoir manifeste d’un ministère et l’employé qui est susceptible d’être mis à l’écart et muté. Nous avons entendu le récit de plusieurs témoins qui nous ont raconté avoir été mis au placard et totalement ignorés, en n’ayant aucun travail à faire. Nous avons examiné la définition de « représailles ». Lorsque vous n’avez qu’une définition par exclusion, nombre des mesures qu’un employeur à la main lourde ou un ministère peut prendre à l’égard de l’employé peut échapper à la définition de « représailles ». Nous voulions une définition inclusive et laisser le

**The Chairman:** Thank you for that explanation. Other comments, honourable senators?

**Senator Joyal:** There is a lot of jurisprudence in the Canada Labour Relations Code of the interpretation of the responsibility of the employer vis-à-vis the employee. The employer cannot leave a situation whereby the life of an employee is made impossible and affects his performance. There is jurisprudence on that from the labour relations board, which has developed a context of the responsibility of the employer vis-à-vis the employee. It would be too easy for the employer to leave — and I will use a word that may not be well received — a dirty trick about somebody and the employer is not responsible; it is done by somebody else. The employer cannot detach himself from the working conditions in a labour union. The employer has a responsibility for that and it is clearly stated and defined. I do not think that goes overboard.

**Senator Andreychuk:** Could I have a clarification? If I understand the example that Senator Joyal has given, it would be under paragraph (d) that you had read. With paragraph (e) the difficulty is that if it is covered in paragraph (d), you cannot put in “employee” and, I think we have all agreed to that — anything that happens within the context of the employment. Where do you stop? There are some cases that talk about the after effects. If it was a sexual harassment case and if some of it occurs somewhere else, for example on the parking lot, courts can extend, in a reasonable way, the employment sphere. If they were already doing it, I would say that would be under paragraph (d). If so, what are we doing in paragraph (e)? We will now be monitoring the behaviour of people more distant from the employment site — where?

**Senator Joyal:** When we say “measure,” it does not state any action. “Measure” means there is a will behind the initiative taken. If I take a measure, it means I want to achieve an end. The end to be achieved is, essentially, to adversely affect directly or indirectly the public servant. When we say “public servant,” we mean the person in his or her capacity as a public employee and not as an individual.

If it would be “any other measure that may adversely affect the individual,” we would go beyond his condition as a public servant. This is in the context of his job or her job, in the precinct of the work and the working relationship with his employer. That is essentially the way that, in many opinion, the tribunal will go to try to interpret this if that goes beyond the scope of the legislation or the scope of what we want to achieve.

The witnesses we heard told us about the number of years that they spent in court trying to seek redress. It is horrendous. There are so many ways to come to somebody without addressing the person to say you are out of the group. The most difficult cases are not the ones where the disciplinary measure is immediate — it is the systemic approach to try to push somebody. I think that this measure protects the individual.

tribunal déterminer s’il s’agit ou non de représailles. Cet amendement représente notre tentative fondamentale d’élargir cette définition.

**Le président :** Merci de cette explication. Autres commentaires, honorables sénateurs?

**Le sénateur Joyal :** Il existe une longue jurisprudence relative au Code canadien du travail interprétant la responsabilité de l’employeur vis-à-vis de l’employé. L’employeur ne peut laisser faire une situation qui rend impossible la vie de l’employé et nuit à son rendement. Le Conseil des relations de travail a créé une jurisprudence qui délimite la responsabilité de l’employeur vis-à-vis de l’employé. Il serait trop facile pour l’employeur de laisser faire — et je vais utiliser une expression qui ne sera peut-être pas bien reçue — un sale coup contre quelqu’un et de s’en laver les mains, car ce serait le fait de quelqu’un d’autre. L’employeur ne peut se détacher des conditions de travail dans une unité syndicale. L’employeur porte une responsabilité à cet égard et elle est clairement circonscrite. Je ne pense pas que ce soit aller trop loin.

**Le sénateur Andreychuk :** Pourrais-je avoir une clarification? Si je comprends bien l’exemple donné par le sénateur Joyal, celui-ci s’inscrirait dans l’alinéa d) que vous avez lu. Avec l’alinéa e), la difficulté est que si l’acte est couvert dans l’alinéa d), vous ne pouvez y insérer « employé » et, je pense que nous sommes tous d’accord là-dessus — tout ce qui se passe dans le contexte de l’emploi. Où cela s’arrête-t-il? Dans certaines causes, il était question des suites. S’il s’agit de harcèlement sexuel et qu’une partie de celui-ci se déroule en dehors des locaux, par exemple sur un terrain de stationnement, les tribunaux peuvent étendre, de manière raisonnable, la sphère de l’emploi. S’ils le font déjà, je suppose que c’est en vertu de l’alinéa d). Si oui, qu’apporte de plus l’alinéa e)? Il va maintenant falloir contrôler le comportement des gens à plus grande distance du lieu de travail — où?

**Le sénateur Joyal :** Lorsque nous écrivons « mesure », ce n’est pas synonyme d’« action ». « Mesure » signifie qu’il y a une volonté derrière l’initiative prise. Si je prends une mesure, cela signifie que je poursuis un objectif. L’objectif poursuivi, en substance, est de nuire directement ou indirectement au fonctionnaire. Lorsque nous disons « fonctionnaire », nous entendons la personne en sa capacité d’employé de l’État, et non de particulier.

Si nous disons « toute autre mesure qui peut directement ou indirectement nuire à la personne », nous irions au-delà de sa condition de fonctionnaire. Mais il s’agit ici du contexte de l’emploi, du milieu de travail et de la relation de travail avec l’employeur. À mon avis, c’est ce que conclura le tribunal en cherchant à interpréter cette disposition, si elle paraît déborder du cadre de la loi ou de l’objectif poursuivi.

Les témoins que nous avons entendus nous ont parlé des années qu’ils ont passé en procès pour obtenir redressement. C’est horrible. Il existe d’innombrables façons de pénaliser la personne sans lui dire carrément qu’elle est exclue du groupe. Les cas les plus difficiles ne sont pas ceux où la mesure disciplinaire est immédiate — c’est plutôt la démarche systémique pour pousser quelqu’un dehors. Je pense que cette mesure protège la personne.



**Senator Andreychuk:** To the extent it can.

The only thing on which I would disagree with you, Senator Joyal, is whether that is a (d) or a (e) concept. I would take “measure” to be not only as you have put it, namely that something that one does is a measure. I think about “omission” and “commission.” You can construe a measure. When you refrain from doing something, it is a measure. If the employer stands by and does not do something, he or she will have to totally determine to what extent they can go and when they have gone inappropriately into the private lives of people as opposed to the employment.

**Senator Joyal:** I do not want to prolong this. I will just add this: What are we trying to do? We are trying to protect somebody who has done something for the public good. That person exposed himself or herself to risk. The person has created vulnerability for a working condition and we want to ensure that the system protects the person. The very moment that the person becomes public, and it is known that the person has whistle-blown, that person is subject to a potential “reprisal.” We then must rebalance the system to ensure that we cover that person in the various circumstances in which the person could have made him or herself more vulnerable. That is essentially the approach: To make a balance. There is a public goal objective in having somebody coming forward and saying, “I am sorry, but this is wrong and I cannot stand with this. I will take the measures within the legislation to disclose this.” That is why we must be sure we cover it.

**Senator Andreychuk:** My interpretation is that the government’s public policy is to go to the furthest extent possible. It is not a guarantee that if someone comes forward there will be no reprisal. They are balancing what is reasonable and what would be expected of an employer and, in this case throughout the act, of the government. This is much better than Bill C-11; I wonder why we passed it. I questioned it then.

**Senator Joyal:** There is a first step to everything.

**Senator Andreychuk:** We were told it was less than anything. I take this to be much more measured. Could it be improved upon? I think in the fullness of time, absolutely. It will be interesting to test the propositions you have put forward.

**The Chairman:** On the issue of “reprisals,” we have had extensive debate. Mr. Wild and Senator Cowan want to have a closing comment and we will do that. I will then put the question.

**Mr. Wild:** To clarify, that the government’s position is that working conditions and any measure that adversely affects a working condition, including direct or indirect, is covered under paragraph (d).

**Senator Cowan:** Briefly, it seems to me to be exactly for the kinds of reasons that Senator Joyal has talked about that we are trying here to struggle with the difficulty of defining precisely the kinds of reprisals that would arise under those circumstances. We want to broaden the definition. It is for that reason that the tribunal is included. The tribunal will make those determinations

**Le sénateur Andreychuk :** Dans la mesure du possible.

Le seul point sur lequel je me sépare de vous, sénateur Joyal, c’est de savoir s’il s’agit là d’un concept relevant de d) ou de e). Pour moi, une « mesure » n’est pas seulement ce que vous avez dit, à savoir un acte positif. Je songe à « omission » et « commission ». On peut décomposer une mesure. Lorsque vous omettez de faire quelque chose, c’est une mesure. Si l’employeur reste passif et ne fait rien, il devra déterminer dans quelle mesure il peut intervenir et risquer de s’ingérer indûment dans la vie privée des gens, par opposition à leur vie professionnelle.

**Le sénateur Joyal :** Je ne veux pas prolonger ce débat. J’ajoute simplement ceci : que cherchons-nous à faire? Nous cherchons à protéger quelqu’un qui a agi dans l’intérêt public. Cette personne s’est exposée à des risques. La personne s’est rendue vulnérable sur le lieu de travail et nous voulons veiller à ce que le système la protège. À l’instant même où la personne parle publiquement, et que l’on sait qu’elle a dénoncé, cette personne devient sujette à des « représailles » potentielles. Il faut alors rééquilibrer le système afin de protéger la personne dans les diverses circonstances où elle s’est rendue plus vulnérable. Voilà en gros l’approche : établir un équilibre. Il est dans l’intérêt public qu’une personne ose parler et dise : « Je suis désolé, ce qui se passe est répréhensible et je ne peux laisser faire. Je vais me prévaloir des mesures de la loi pour divulguer cela ». C’est pourquoi nous devons veiller à bien tout couvrir.

**Le sénateur Andreychuk :** Mon interprétation est que la politique du gouvernement est d’aller le plus loin possible dans cette direction. Ce n’est pas une garantie que si quelqu’un parle il n’y aura pas de représailles. Le gouvernement a pesé ce qui est raisonnable et ce que l’on peut attendre d’un employeur et, en l’occurrence dans toute cette loi, du gouvernement. C’est bien meilleur que le projet de loi C-11; je me demande pourquoi nous avons adopté ce dernier. Je l’avais contesté alors.

**Le sénateur Joyal :** Il faut un début à tout.

**Le sénateur Andreychuk :** On nous avait dit que c’était moins que rien. Je considère celui-ci comme beaucoup plus mesuré. Peut-on l’améliorer? Absolument, au fil du temps. Il sera intéressant d’éprouver les arguments que vous avez avancés.

**Le président :** Nous avons eu un débat prolongé sur la question des « représailles ». M. Wild et le sénateur Cowan aimeraient formuler chacun une dernière remarque et je vais les y autoriser. Je mettrai ensuite l’amendement aux voix.

**M. Wild :** La position du gouvernement est que les conditions de travail et toute mesure portant atteinte aux conditions de travail, qu’elle soit directe ou indirecte, sont couvertes par l’alinéa d).

**Le sénateur Cowan :** Brièvement, il me semble que c’est précisément pour les raisons évoquées par le sénateur Joyal que nous nous débattons ici avec la difficulté à définir précisément le type de représailles qui pourraient intervenir dans de telles circonstances. Nous voulons élargir la définition. C’est pour cette raison que le tribunal a un rôle à jouer. C’est le tribunal qui

as to whether or not there is a reprisal, and if so, is it a reprisal for which the employer is responsible and against whom a remedy can be ordered?

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall clause 194, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**Senator Cowan:** On page 138, continuing on clause 194, I move:

That Bill C-2 be amended in clause 194, on page 138, by adding after line 12 the following:

**“(4.1) The portion of the definition “public sector” in subsection 2(1) of the Act after paragraph (c) is replaced by the following:**

However, subject to sections 52 and 53, “public sector” does not include the Canadian Forces.”.

Our understanding is that the Canadian Forces have their own whistle-blowing regime, procedures and disciplinary code. For that reason, it seems wise to exclude the forces from the definition of public sector.

**The Chairman:** Senator Cowan, was there evidence to that effect from some witnesses? From whence does this proposed amendment come?

**Senator Day:** When we were drafting the amendment, we had originally intended to include the Canadian Armed Forces, and then in discussions with Justice drafters indicated it might be more appropriate not to include them.

**Senator Joyal:** The National Defence Act is not in front of us whereby we could amend it in a way to address that.

**Senator Milne:** It is beyond the scope of this bill.

**Senator Nolin:** We are in a bit of a fog. Mr. Wild, maybe you can enlighten us before we vote.

**Mr. Wild:** The effect of the amendment is to bring in CSIS and the Communications Security Establishment, which are currently not under the PSDPA under Bill C-11, but to continue to exclude the Canadian Forces, which is not under the PSDPA under Bill C-11.

The issue with the Canadian Forces is that the National Defence Act provides a mechanism, and there is an existing mechanism for Canadian Forces, so there are issues around how to bring them in under a PSDPA. It would require a fair amount of work to get to that point.

**Senator Nolin:** It does or does not exist?

déterminera s'il y a ou non représailles et, dans l'affirmative, si l'employeur en porte la responsabilité et si des réparations peuvent lui être imposées?

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'article 194 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Non.

**Le sénateur Cowan :** À la page 138, toujours à l'article 194, je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 194, page 138, par adjonction, après la ligne 12 de ce qui suit :

**« (4.1) Le passage de la définition de « secteur public » suivant l'alinéa c), au paragraphe 2(1) de la même loi, est remplacé par ce qui suit :**

Sous réserve des articles 52 et 53, la présente définition ne s'applique toutefois pas aux Forces canadiennes. ».

Nous croyons savoir que les Forces canadiennes ont leur propre régime, procédures et code disciplinaire relatifs à la protection des dénonciateurs. C'est pourquoi il semble sage d'exclure les Forces de la définition du secteur public.

**Le président :** Sénateur Cowan, des témoins ont-ils demandé cela? D'où provient cet amendement?

**Le sénateur Day :** Lorsque nous avons rédigé l'amendement, nous avions initialement l'intention d'englober les Forces armées canadiennes et il est apparu lors de nos discussions avec les rédacteurs du ministère de la Justice qu'il serait plus approprié de ne pas les inclure.

**Le sénateur Joyal :** La Loi sur la Défense nationale n'est pas mise en jeu par le projet de loi et nous ne pouvons donc pas l'amender en ce sens.

**Le sénateur Milne :** C'est en dehors de la portée de ce projet de loi.

**Le sénateur Nolin :** Nous sommes un peu dans le brouillard. Monsieur Wild, pourriez-vous nous éclairer avant que nous votions?

**M. Wild :** Cet amendement a pour effet d'inclure le SCRS et le Centre de la sécurité des télécommunications, que le projet de loi C-11 n'inscrit pas dans le régime de la LPFDAR, mais de continuer à exclure les Forces canadiennes, qui ne sont pas non plus englobées dans ce régime par le projet de loi C-11.

Le problème avec les Forces canadiennes est que la Loi sur la Défense nationale établit un mécanisme à leur égard, et il n'est donc pas simple de les englober dans la LPFDAR. Cela exigerait pas mal de travail pour y arriver.

**Le sénateur Nolin :** Un mécanisme existe-t-il ou non?



**Mr. Wild:** The Canadian Forces are not subject to the PSDPA under Bill C-11 or Bill C-2, nor would they be brought in through this amendment.

With this amendment, CSIS and the Communications Security Establishment, which are not under the PSDPA under Bill C-11 or Bill C-2, would now be brought under. This amendment adds two additional organizations, in the nature of CSIS and the CSE.

**Senator Day:** Along with the RCMP?

**Mr. Wild:** The RCMP is already under Bill C-2.

**Senator Nolin:** I think it is a policy question.

**The Chairman:** There being no further comments, is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Honourable senators, shall clause 194, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 195 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 196 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 197 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 198 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 199 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 200 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is there a new clause, 200.1?

**Senator Cowan:** New clause 200.1. I move:

That Bill C-2 be amended on page 139, by adding after line 43 the following:

“Subsection 16(2) of the Act is repealed.”

This is a consequential amendment to the amendment we passed a few moments ago expanding the definition of protected disclosure in clause 194.

**The Chairman:** What does 16(2) say, the one you are repealing?

**Senator Cowan:** It states:

**M. Wild :** Les Forces canadiennes ne sont pas assujetties par le projet de loi C-11 ou le projet de loi C-2 à la LPFDAR, et cet amendement ne les assujettirait pas non plus.

L'amendement fait entrer dans le régime de la LPFDAR le SCRS et le Centre de la sécurité des télécommunications, qui sont actuellement exclus par le projet de loi C-11 ou le projet de loi C-2. L'amendement ajoute deux organisations de plus, soit le SCRS et le CST.

**Le sénateur Day :** De même que la GRC?

**M. Wild :** La GRC est déjà couverte dans le projet de loi C-2.

**Le sénateur Nolin :** Je pense que c'est une affaire de politique.

**Le président :** S'il n'y a pas d'autres interventions, vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Honorables sénateurs, l'article 194 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

L'article 195 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 196 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 197 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 198 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 199 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 200 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Y a-t-il un nouvel article, 200.1?

**Le sénateur Cowan :** Nouvel article 200.1. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, page 139, par adjonction, après la ligne 43 de ce qui suit :

« Le paragraphe 16(2) de la même loi est abrogé ».

C'est un amendement corrélatif à celui que nous avons adopté il y a quelques instants, élargissant la définition de la divulgation protégée à l'article 194.

**Le président :** Que dit le paragraphe 16(2), celui que vous abrogez?

**Le sénateur Cowan :** Il stipule :

16(2) Nothing in subsection (1) affects the rights of a public servant to make to the public in accordance with the law a disclosure that is not protected under this Act.

**The Chairman:** Honourable senators, it is moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be modified by adding, after clause 200, a new clause, 200.1.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** The new clause is adopted, on division.

Shall clause 201 carry?

**Hon. Senators:** No.

**The Chairman:** Senator Joyal says it was very much like a Greek chorus.

**Senator Cowan:** This is on page 140. I move:

That Bill C-2 be amended in clause 201, on page 140, by adding, before line 7, the following:

“19.01 For the purposes of the provisions of this act relating to complaints in relation to a reprisal, any administrative or disciplinary measure taken against a public servant within one year after the public servant makes a disclosure concerning a particular matter under any of sections 12 to 24 shall be presumed, in the absence of a preponderance of evidence to the contrary, to be a reprisal.”

This is reversing the onus within the one-year period.

**The Chairman:** Senator Nolin.

**Senator Nolin:** I have no comments.

**Mr. Wild:** The point I would make so that the committee has full consideration of the effect of this in terms of the policy choices made in the scheme as presented by Bill C-11 and Bill C-2, is that again the government did set up in Bill C-2 that the PSIC would be there to investigate, bring forward and make the case before the tribunal on a question of reprisal, and that was seen as providing balance to the perception of the government's authority in those cases.

Second, a reverse onus could have the potential of creating unintended adverse effects on a manager's ability to take legitimate disciplinary measures, or other measures, to manage employee performance for a year after the disclosure. There may be a disclosure made, but completely unrelated to the disclosure, the employee may simply be a bad performer in some respect or commit an act that requires a disciplinary measure.

The tribunal has the power to order the employee to take a disciplinary measure against the manager, in this question. So if the manager is fearful that if he does something for this next year

16(2) Le paragraphe (1) ne porte pas atteinte aux droits d'un fonctionnaire de faire publiquement et conformément aux règles de droit en vigueur une divulgation qui n'est pas protégée sous le régime de la présente loi.

**Le président :** Honorables sénateurs, le sénateur Cowan propose que le projet de loi C-2 soit modifié par l'adjonction, après l'article 200, d'un nouvel article, 200.1.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Le nouvel article est adopté avec dissidence.

L'article 201 est-il adopté?

**Des voix :** Non.

**Le président :** Le sénateur Joyal dit qu'on croirait entendre un chœur grec.

**Le sénateur Cowan :** Ceci concerne la page 140. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 201, page 140, par adjonction, avant la ligne 7, de ce qui suit :

« 19.01 Pour l'application des dispositions de la présente loi concernant les plaintes en matière de représailles, toute sanction disciplinaire ou mesure administrative prise à l'encontre d'un fonctionnaire dans l'année qui suit la divulgation par celui-ci de renseignements, conformément à tels des articles 12 à 14, est présumée, en l'absence de preuve contraire selon la prépondérance des probabilités, être des représailles. ».

C'est une inversion du fardeau de la preuve pendant la période d'un an.

**Le président :** Sénateur Nolin.

**Le sénateur Nolin :** Pas de commentaires.

**M. Wild :** La remarque que j'aimerais faire, afin que le comité comprenne pleinement les effets de cela, du point de vue des choix de principe posés dans les projets de loi C-11 et C-2, est que le gouvernement a voulu dans ce dernier donner au CISP une fonction d'enquête, afin de soumettre les faits au tribunal sur une plainte en représailles, de manière à contrebalancer le pouvoir apparent du gouvernement dans les cas de ce genre.

Deuxièmement, l'inversion du fardeau de la preuve pourrait avoir pour conséquence imprévue de nuire à la faculté d'un gestionnaire d'imposer des sanctions disciplinaires légitimes ou d'autres mesures visant à gérer le rendement de l'employé pendant un an après la divulgation. Il se peut qu'une divulgation soit faite, mais que le travail de l'employé laisse à désirer à certains égards, sans aucun rapport avec la divulgation, ou encore qu'il commette un acte exigeant une mesure disciplinaire.

Avec l'amendement, le tribunal a le pouvoir d'ordonner à l'employeur d'imposer une sanction disciplinaire au gestionnaire. Ce dernier devra donc craindre, s'il fait quelque chose dans le



and he is not clear whether he will be able to negate the reverse onus, he himself could end up being fired. That ultimately is one of the orders the tribunal could make.

This sets up an issue for a manager who may become personally exposed in trying to address an employee performance issue, even if it is unrelated. It means that he will go through that mechanism, and it creates a potential disincentive for a manager to deal with an employee during that year.

The only other issue to raise — and this is on the nefarious side — is that there is potential for abuse by an employee who may make a disclosure to insulate himself from an administrative or disciplinary action for that year period. He may know that he has done something wrong and that discipline is coming, so he may decide to make a disclosure about something. It may or may not be a valid disclosure in the end, but it buys him an additional year.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**An Hon. Senator:** On division.

**The Chairman:** Shall clause 201, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**The Chairman:** Continuing the debate on clause 201, Senator Cowan.

**Senator Cowan:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 201,

(a) on page 140, by replacing line 16 with the following:

“one year after the day on which the complainant”; and

(b) on page 141,

(i) by replacing line 1 with the following:

“(b) the complaint is filed within one year after”; and

(ii) by replacing line 13 with the following:

“within one year after the later of”.

The purpose here is to extend the limitation period from 60 days to one year. We heard evidence from Mr. Cutler and others that 60 days in the context was an insufficient time during which a public servant would be required to take action. If they felt there was a reprisal, sometimes it might not be —

**The Chairman:** Sometimes you would not need a year.

**Senator Cowan:** That is right. The point was that you might not know within 60 days. You might hope it was not a reprisal. You might think it was just having a bad day or week, but one year

courant de l'année et n'est pas sûr de pouvoir annuler l'inversion du fardeau de la preuve, de se retrouver lui-même à la porte. En effet, c'est l'une des ordonnances que le tribunal peut rendre.

Cela pose donc un problème au gestionnaire qui va s'exposer personnellement s'il agit pour remédier à un problème de rendement de l'employé, même s'il n'y a aucune rapport avec la divulgation. Cela suppose qu'il sera entraîné dans ce mécanisme et que le gestionnaire sera potentiellement découragé de traiter comme il se doit l'employé au cours de cette année.

L'autre problème que je soulève — toujours du côté des inconvénients — c'est que l'on crée le risque d'un abus de la part d'un employé qui peut faire une divulgation afin de se protéger contre une mesure administrative ou disciplinaire au cours de cette période d'un an. Il pourra savoir qu'il a mal agi et que des sanctions seront prises, et ainsi décider de lancer une dénonciation. Que celle-ci soit jugée valide ou non en fin de compte, il aura gagné une année de plus.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Une voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 201 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Non.

**Le président :** Poursuite du débat sur l'article 201, le sénateur Cowan.

**Le sénateur Cowan :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 201 :

a) page 140, par substitution, aux lignes 14 et 15, de ce qui suit :

« (2) la plainte est déposée dans l'année suivant la date où le plaignant a »;

b) page 141 :

(i) par substitution à la ligne 1, de ce qui suit :

« b) il dépose la plainte dans l'année »,

(ii) par substitution, aux lignes 12 et 13, de ce qui suit :

« (2) la plainte est déposée dans l'année suivant la date d'entrée en vigueur de ».

Il s'agit ici de porter à un an la période de prescription de 60 jours. M. Cutler et d'autres nous ont fait savoir que, dans ce contexte, le délai de 60 jours donné aux fonctionnaires pour déposer plainte est insuffisant. Parfois les représailles ne sont pas —

**Le président :** Certaines fois vous n'aurez pas besoin d'une année.

**Le sénateur Cowan :** C'est juste. Le fait est que vous ne savez pas forcément dans le délai de 60 jours. Vous pouvez espérer qu'il ne s'agit pas de représailles. Vous pouvez vous dire que vous avez

seemed to be an appropriate time, a reasonable limitation period, within which a public servant could file a complaint. That is the purpose of the amendment.

**Mr. Wild:** With respect to part (a) of the amendment, dealing with 19.1(2), under (3) the commissioner has the discretion to extend the time. The commissioner does have the discretion to extend the 60 days, and there is no limit as to how far out he can do that. It is completely dependent on the commissioner's discretion and whether he feels it is appropriate in the circumstances.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Continuing the debate, Senator Cowan?

**Senator Cowan:** Moving along to page 154, I move:

That Bill C-2 be amended in clause 201, on page 154, by replacing lines 39 and 40 with the following:

“(f) compensate the complainant for any”.

You will note that in the text of the bill before us the compensation for pain and suffering is limited to \$10,000. In our view, it is appropriate to remove the limit and to leave that to the discretion of the tribunal.

**Mr. Wild:** The policy objective behind the limit that the government was seeking to achieve was that a limit provides guidance for decision-makers as well as predictability of outcomes for complainants.

**Senator Day:** In our view, after hearing the witnesses, that limit is far too low. We felt it more appropriate to leave it to the discretion of the tribunal. You can see with all of these amendments that we were moved by Ms. Gualtieri, Mr. Cutler and many others who came to talk to us about the imbalance between a whistle-blower, an individual, and the power of a government department. We were trying to establish this balance. This is another one of those amendments in that regard.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, shall clause 201, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 202 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 203 carry?

**Some Hon. Senators:** No.

simplement eu une mauvaise journée ou semaine, mais une année semble être un délai approprié, un délai raisonnable donné au fonctionnaire pour déposer plainte. Voilà le but de l'amendement.

**M. Wild :** En ce qui concerne la partie a) de l'amendement, qui porte sur le paragraphe 19.1(2), le paragraphe (3) donne au commissaire la faculté de prolonger le délai. Le commissaire a la faculté de prolonger le délai au-delà de 60 jours, sans aucune limite. C'est laissé à l'entière discrétion du commissaire, selon ce qu'il juge approprié dans les circonstances.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

Poursuite du débat, sénateur Cowan?

**Le sénateur Cowan :** Passant à la page 154, je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 201, page 154, par substitution, aux lignes 34 et 35, de ce qui suit :

« f) l'indemniser pour les souffrances et douleurs ».

Vous remarquerez que dans le projet de loi l'indemnité pour les souffrances et douleurs est plafonnée à 10 000 \$. À notre avis, il convient de supprimer la limite et de laisser le montant à la discrétion du tribunal.

**M. Wild :** L'objectif poursuivi par le gouvernement avec le plafond était de guider les décideurs et d'offrir aux plaignants la prévisibilité des résultats.

**Le sénateur Day :** À notre avis, après avoir écouté les témoins, ce plafond est beaucoup trop bas. Nous jugeons plus approprié de laisser le montant à la discrétion du tribunal. Vous pouvez voir que tous ces amendements nous ont été inspirés par Mme Gualtieri, M. Cutler et beaucoup d'autres qui sont venus nous parler du déséquilibre des forces entre un dénonciateur, un individu, et un ministère du gouvernement. Nous cherchons à rétablir cet équilibre. Cela est un autre amendement en ce sens.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Honorables sénateurs, l'article 201 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

L'article 202 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 203 est-il adopté?

**Des voix :** Non.



**The Chairman:** The chorus again.

**Senator Cowan:** Moving right along to page 160 —

**Senator Andreychuk:** I have an amendment on page 159. Shall I proceed? I move:

That Bill C-2, in clause 203, be amended by replacing, in the English version, line 7 on page 159 with the following:

an investigation;

This amendment replaces the word “an” for the word “another.” It is a drafting error.

**Senator Day:** We would be pleased to support that amendment.

**Senator Andreychuk:** Thank you, senator. In your absence, we had the debate about substantial amendments and procedural amendments. There are some procedural things that are substantial. I was reprimanded for using technical language.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Resuming debate, Senator Cowan.

**Senator Cowan:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 203, at page 160,

(a) by replacing line 30 with the following:

“constitute a wrongdoing or reprisal is \$25,000.”;

(b) by replacing line 39 with the following:

“more than \$25,000.”; and

(c) by replacing line 43 with the following:

“and (5) is at the discretion of the Commissioner.”

The intent here is to up the dollar limits in subsections (4) and (5) from \$1,500 to \$25,000, in line with Treasury Board guidelines, and the upper limit in subsection (6) of the bill, which is \$3,000. For reasons we discussed earlier, we felt this is best left to the discretion of, in this case, the commissioner, for exactly the same reasoning as in the case of the previous amendment where it was left to the discretion of the tribunal.

**Senator Andreychuk:** We are ready for the vote.

**The Chairman:** Mr. Wild, did you have any additional comment?

**Le président :** De nouveau le chœur.

**Le sénateur Cowan :** Passant directement à la page 160...

**Le sénateur Andreychuk :** J'ai un amendement à la page 159. Puis-je le présenter? Je propose :

Que le projet de loi C-2, à l'article 203, soit modifié par substitution, dans la version anglaise, à la ligne 7, page 159, de ce qui suit :

an investigation;

Cet amendement substitut le mot « an » au mot « another ». C'est une erreur rédactionnelle.

**Le sénateur Day :** Nous serons ravis de voter pour cet amendement.

**Le sénateur Andreychuk :** Merci, sénateur. En votre absence, nous avons eu le débat sur les amendements de fond et les amendements de procédure. Certains points de procédure peuvent être substantiels. On m'a reprochée d'utiliser des termes techniques.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Reprise du débat, sénateur Cowan.

**Le sénateur Cowan :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 203, page 160 :

a) par substitution, à la ligne 28, de ce qui suit :

« dépasser 25 000 \$ . »;

b) par substitution, à la ligne 38, de ce qui suit :

« 25 000 \$ »;

c) par substitution, à la ligne 42, de ce qui suit :

« laissée à sa discrétion. ».

Il s'agit ici, aux paragraphes (4) et (5), de majorer les montants de 1 500 \$ à 25 000 \$, conformément aux lignes directrices du Conseil du Trésor, de même que la limite supérieure au paragraphe (6), qui est de 3 000 \$. Pour les raisons que nous avons indiquées précédemment, dans ce cas il vaut mieux laisser le montant à la discrétion du commissaire, en suivant exactement le même raisonnement que dans l'amendement précédent où l'on a laissé l'indemnité à la discrétion du tribunal.

**Le sénateur Andreychuk :** Nous sommes prêts pour le vote.

**Le président :** Monsieur Wild, aviez-vous quelque chose à ajouter?

**Mr. Wild:** I would simply note that this amendment would shift the government's policy objective in terms of the use of that legal assistance, and the tribunal, where there is a reprisal complaint, is in a position to order reimbursement of expenses incurred, which would include all legal costs already.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Are there further amendments to clause 203? If not, honourable senators, shall clause 203 as amended carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Clause 203, as amended, is carried on division. Shall clause 204 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 205 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 206 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 207 carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**Senator Cowan:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 207, on page 162, by adding after line 29 the following:

“(1.1) Where the Commissioner is of the opinion that it is necessary for the purpose of an investigation to obtain information from outside the public sector, the Commissioner may use his or her powers under subsection (1) to direct that such information be provided.”.

The intent here is simply to broaden the scope of the commissioner's powers to obtain the information that is required to enable him or her to carry out his investigation.

**The Chairman:** The powers under subsection (1) are what?

**Senator Day:** He can ask within the government for the production of documents.

**The Chairman:** Within the government, okay.

**Senator Cowan:** This appears to go outside the public sector.

**Senator Day:** If he feels it is necessary for the purpose of conducting his examination and his investigation.

**The Chairman:** Mr. Wild, from the department's point of view, could we have your comment?

**M. Wild :** Je fais simplement observer que cet amendement représente un changement par rapport à l'objectif général poursuivi par le gouvernement sur le plan de l'aide juridique, et que le tribunal est en mesure d'ordonner le remboursement des frais encourus, lesquels comprennent déjà les frais juridiques.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

Y a-t-il d'autres amendements à l'article 203? Dans la négative, honorables sénateurs, l'article 203 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 203, modifié, est adopté avec dissidence. L'article 204 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 205 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 206 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 207 est-il adopté?

**Des voix :** Non.

**Le sénateur Cowan :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 207, page 162, par adjonction, après la ligne 30, de ce qui suit :

« (1.1) Lorsqu'il croit nécessaire d'obtenir des renseignements hors du secteur public pour la tenue de l'enquête, le commissaire peut, à l'aide des pouvoirs dont il dispose au titre du paragraphe (1), exiger que ces renseignements lui soient fournis. ».

Il s'agit ici simplement d'élargir les pouvoirs du commissaire afin qu'il puisse obtenir la production des renseignements dont il a besoin pour mener à bien son enquête.

**Le président :** Quels sont les pouvoirs au titre du paragraphe (1)?

**Le sénateur Day :** Il peut demander la production de documents à l'intérieur du secteur public.

**Le président :** À l'intérieur du secteur public, d'accord.

**Le sénateur Cowan :** L'amendement lui permet d'aller les chercher en dehors du secteur public.

**Le sénateur Day :** S'il le juge nécessaire aux fins de son enquête.

**Le président :** Monsieur Wild, pourrions-nous avoir le point de vue du ministère?



**Mr. Wild:** The commissioner would have to be very vigilant in exercising the authority provided under this amendment. The amendment would have to be vigilant so as to ensure that the commissioner is not exceeding the limits of the constitutional jurisdiction of the federal government.

Because it is a compulsory power that would be used, going outside the federal realm would have to be linked clearly with federal public sector wrongdoing. As long as it is clearly federal public sector wrongdoing that is being investigated, then there may not be a constitutional issue with the commissioner trying to seek information from someone who is outside the federally-regulated division of powers.

The issue that this then raises, of course, is it could bring about additional challenges to the powers of the commissioner, depending upon how far the commissioner may be pushing those powers.

**Senator Joyal:** There is no question that the commissioner, before using or resorting to that power, would seek an opinion as to how far he could go. If I were the commissioner, that is the first thing I would do on the basis of your comment, Mr. Wild. I feel it is important to give him the power to do so within the limits of the constraints of the federal jurisdiction. To me, that is not an argument that would prevent us from adopting this amendment.

**Mr. Wild:** I want to be clear. It is certainly not my intention to present arguments either for or against motions. I am simply trying to highlight potential implications so that they are clear, and the committee can take them into consideration in its deliberations.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Honourable senators, shall clause 207, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** We should do clause 207 again. Shall clause 207, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

**The Chairman:** Next, Senator Cowan?

**Senator Cowan:** Again, continuing on page 162, I move:

That Bill C-2 be amended, on page 162, by adding after line 29 the following:

“207.1 Section 34 of the Act is repealed.”.

**M. Wild :** Le commissaire devra se montrer très vigilant en exerçant le pouvoir conféré par cet amendement. Il devra veiller à ne pas dépasser les limites du pouvoir constitutionnel du gouvernement fédéral.

Étant donné qu'il s'agira d'un pouvoir de contrainte, il faudra que son exercice en dehors de la sphère fédérale soit clairement lié à des méfaits dans le secteur public fédéral. Dans la mesure où il est clair que l'objet de l'enquête est un acte commis dans le secteur public fédéral, il ne devrait pas y avoir de problème constitutionnel lorsque le commissaire veut se procurer de l'information en dehors de la sphère de compétence fédérale.

Le problème que cela pose, bien entendu, est qu'une telle action pourrait enclencher des contestations additionnelles des pouvoirs du commissaire, selon jusqu'où ira celui-ci dans l'exercice de ces pouvoirs.

**Le sénateur Joyal :** Il ne fait aucun doute que le commissaire, avant d'user ou de recourir à ce pouvoir, demandera un avis juridique pour déterminer jusqu'où il peut aller. Si j'étais le commissaire, c'est la première chose que je ferais, vu ce que vous venez de dire, monsieur Wild. Je trouve important de lui donner le pouvoir de le faire dans la mesure où la compétence fédérale le lui permet. À mes yeux, ce n'est pas un argument qui devrait nous empêcher d'adopter cet amendement.

**M. Wild :** Je veux être clair. Mon intention n'est certes pas de présenter des arguments pour ou contre les amendements. J'essaie simplement de mettre en lumière les répercussions potentielles afin qu'elles soient claires, et que le comité puisse les prendre en considération dans ses délibérations.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Honorables sénateurs, l'article 207 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Non.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Il vaut mieux reprendre le vote sur l'article 207. L'article 207 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

**Le président :** Ensuite, sénateur Cowan?

**Le sénateur Cowan :** Ensuite, toujours à la page 162, je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, page 162, par adjonction, après la ligne 30 de ce qui suit :

« 207.1 L'article 34 de la loi est abrogé. ».

This is an amendment that is consequential to the one we have just dealt with.

**Senator Day:** Honourable senators, I have just had a chance to look at section 34 of the act which is being repealed. If section 34 stayed, then it would be in conflict with the policy of the amendment that we just made. That is because section 34 provides that if his investigation leads him to believe that there is information outside the public sector, he must cease his investigation.

**The Chairman:** Honourable senators, it is moved by the Honourable Senator Cowan that Bill C-2 be modified by adding after clause 207, new clause 207.1.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**An Hon. Senator:** No.

**The Chairman:** It is adopted, on division.

Shall clause 208 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 209 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 210 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 211 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 212 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 213 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 214 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 215 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 216 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 217 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 218 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 219 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 220 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 221 carry?

C'est un amendement corrélatif à celui que nous venons d'adopter.

**Le sénateur Day :** Honorables sénateurs, j'ai eu l'occasion de lire l'article 34 de la loi qui se voit abrogé. Si l'article 34 subsistait, il serait en conflit avec l'amendement que nous venons d'apporter. En effet, l'article 34 stipule que si son enquête nécessite des renseignements venant de sources extérieures au secteur public, le commissaire doit cesser l'enquête.

**Le président :** Honorables sénateurs, le sénateur Cowan propose que le projet de loi C-2 soit modifié par l'ajout, après la l'article 207, d'un nouvel article 207.1.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Une voix :** Non.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

L'article 208 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 209 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 210 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 211 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 212 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 213 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 214 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 215 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 216 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 217 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 218 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 219 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 220 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 221 est-il adopté?



**Some Hon. Senators:** No.

**Senator Cowan:** Honourable senators, I move:

That Bill C-12 be amended in clause 221, on page 171, by replacing lines 39 and 40 with the following:

“33 of that Act if the information identifies or could reasonably be expected to lead to the identification of a public servant who made a disclosure, or a person who provided information or who cooperated in an investigation, under that Act;

(b) obtained by him or her or on his or her behalf in the course of an investigation into a disclosure made under that Act or an investigation commenced under section 33 of that Act, unless he or she is of the opinion that it would be in the public interest to disclose the record;

(c) created by him or her or on his or her behalf in the course of an investigation into a disclosure made under that Act, or an investigation commenced under section 33 of that Act, if the investigation is not yet completed; or

(d) received by a conciliator in the course of”.

We heard testimony from a number of witnesses that we needed to beef up and enhance the protection against the identification of public servants who were making disclosures or who were providing information in the course of these investigations.

**Mr. Wild:** The amendment as proposed would not provide any additional protection beyond existing personal information exemptions under the Access to Information Act for persons who have been actually accused of the wrongdoing prior to a finding of actual wrongdoing having been committed by them. If it turns out that someone who has been accused has been falsely accused, then there would be no protection for their identity except under the existing personal information exemption under the Access to Information Act. That is a difference between the proposal as Bill C-2 sits now and the effect of the amendment.

The only other point that I wish to bring to the committee's attention that the general public interest override that was adopted earlier today would apply in this section. It is important to note, of course, that the general public interest override is under the discretion of the PSIC. Thus, the integrity commissioner would be exercising discretion as to whether or not to use that public interest override, but it would apply to that mandatory exemption around the identity of the discloser.

Again, I wish to make the point that the public interest override contemplated in this amendment does not actually affect the disclosure of the identity of the whistle-blower. The general interest public override, which was adopted earlier, would apply to that section. The point is that that is still under the discretion of the PSIC, but it does provide less certainty for the whistle-blower

**Des voix :** Non.

**Le sénateur Cowan :** Honorables sénateurs, je propose :

Que le projet de loi C-12 soit modifié, à l'article 221, page 171, par substitution, aux lignes 41 et 42, de ce qui suit :

« loi si les renseignements ont pour effet d'identifier ou pourraient vraisemblablement identifier le fonctionnaire ayant fait une divulgation ou toute personne ayant communiqué des renseignements ou ayant collaboré à une enquête au titre de cette loi;

b) soit obtenus par lui ou pour son compte dans le cadre d'une enquête menée sur une divulgation faite au titre de la Loi sur la protection des divulgateurs d'actes répréhensibles ou d'une enquête commencée au titre de l'article 33 de cette loi, à moins qu'il ne soit d'avis qu'il y va de l'intérêt public de communiquer les documents;

c) soit créés par lui ou pour son compte dans le cadre d'une enquête menée sur une divulgation faite au titre de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles ou d'une enquête commencée au titre de l'article 33 de cette loi si l'enquête est toujours en cours;

d) soit recueillis par un conciliateur en vue ».

Plusieurs témoins ont estimé qu'il fallait renforcer la protection pour éviter que soient identifiés les fonctionnaires qui font des divulgations ou qui fournissent des renseignements dans le courant de ces enquêtes.

**M. Wild :** L'amendement proposé n'apporterait aucune protection supplémentaire en sus de l'exemption normale relative aux renseignements personnels prévus dans la Loi sur l'accès à l'information, pour les personnes accusées d'actes répréhensibles avant d'être reconnues coupables. S'il s'avère qu'une personne a été accusée à tort, son identité ne sera pas protégée, sauf en vertu de l'exonération actuelle des renseignements personnels dans la Loi sur l'accès à l'information. C'est la différence entre le texte actuel du projet de loi C-2 et l'amendement.

La seule autre chose que j'aimerais porter à l'attention du comité est que la dérogation générale dans l'intérêt public qui a été adoptée plus tôt aujourd'hui s'appliquerait aussi à cet article. Il faut savoir, bien entendu, que cette dérogation générale dans l'intérêt public est à la discrétion du CISP. Ainsi, le commissaire à l'intégrité peut décider discrétionnairement d'exercer ou non cette dérogation, mais cette dernière s'appliquera à l'exemption obligatoire couvrant l'identité du divulgateur.

Encore une fois, je veux faire remarquer que la dérogation pour cause d'intérêt public envisagée dans cet amendement n'a aucun effet sur la divulgation de l'identité du dénonciateur. La dérogation générale pour cause d'intérêt public adoptée précédemment s'appliquerait à cet article. Le fait est que la divulgation restera à la discrétion du CISP, si bien que le

in the sense that there is not a mandatory requirement on the PSIC not to disclose their identity. There is a risk that the PSIC could decide to disclose the identity if the PSIC feels it is in the public interest to do so. I want to ensure that is clear, given the impact of what was adopted earlier.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**An Hon. Senator:** No.

**The Chairman:** Carried, on division.

**Senator Cowan:** On the next page, page 172, I move:

That Bill C-2 be amended in clause 221, on page 172, by replacing line 12 with the following:

“under that Act if

(a) the information identifies or could reasonably be expected to lead to the identification of a public servant who made a disclosure, or a person who provided information or who cooperated in an investigation, under that Act; or

(b) the investigation is not yet completed.”

This qualifies the absolute prohibition on disclosure, which is contained in proposed section 16.5 as it presently stands.

**The Chairman:** Mr. Wild, do you have anything to add on behalf of the Department of Justice?

**Mr. Wild:** This applies to the part of the whistle-blowing scheme whereby, this particular exemption applies internally to the designated officer in the department.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is there another one, Senator Cowan?

**Senator Cowan:** No.

**The Chairman:** Shall clause 221, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 222 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 223 carry?

**Senator Day:** No. Before Senator Cowan introduces this amendment, I want to ensure that each senator has received a new copy of our amendment to clause 223.

**The Chairman:** I believe it has already been distributed.

**Senator Day:** One was passed out earlier that should be ignored. This is the one that should be relied on.

dénonciateur a moins de certitude en ce sens que le CISP n'a pas l'obligation de ne pas dévoiler son identité. Il existe donc le risque que le CISP décide de divulguer l'identité s'il estime que cela est dans l'intérêt public. Je veux m'assurer que cela est bien compris, vu l'impact de ce qui a été adopté précédemment.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Une voix :** Non.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

**Le sénateur Cowan :** À la page suivante, page 172, je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 221, page 172, par substitution, à la ligne 12, de ce qui suit :

« en vertu de cette loi dans l'une ou l'autre des situations suivantes :

a) les renseignements ont pour effet d'identifier ou pourraient vraisemblablement identifier le fonctionnaire ayant fait une divulgation ou toute personne ayant communiqué des renseignements ou ayant collaboré à une enquête au titre de cette loi;

b) l'enquête est toujours en cours. ».

Cela nuance l'interdiction absolue de divulgation contenue dans l'article 16.5 actuel du projet de loi.

**Le président :** Monsieur Wild, avez-vous quelque chose à ajouter au nom du ministère de la Justice?

**M. Wild :** Cela s'applique à cette partie du régime de protection des dénonciateurs couvrant l'agent désigné du ministère.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** En avez-vous un autre, sénateur Cowan?

**Le sénateur Cowan :** Non.

**Le président :** L'article 221 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

L'article 222 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 223 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Non. Avant que le sénateur Cowan présente son amendement, je veux m'assurer que chaque sénateur a bien reçu une nouvelle copie de notre amendement à l'article 223.

**Le président :** Je crois qu'elle a déjà été distribuée.

**Le sénateur Day :** L'une a été distribuée plus tôt et il convient de l'ignorer. Cette version-ci est la bonne.



**The Chairman:** Can you tell us what words are different?

**Senator Day:** We have left out paragraph (ii) that appeared in the earlier version.

**Senator Cowan:** I am glad you drew that to our attention.

**Senator Day:** That is our job.

**Senator Cowan:** That is what leadership is all about, Mr. Chair.

I move:

That Bill C-2 be amended in clause 223, on page 174, by replacing line 15 with the following:

“disclosure under that Act and the information identifies or could reasonably be expected to lead to the identification of a public servant who made a disclosure, or a person who provided information or who cooperated in an investigation, under that Act.”

The same rationale applies as in the previous amendment.

**The Chairman:** Mr. Wild?

**Mr. Wild:** I do not have any additional comments beyond what I have already stated in this area.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, shall clause 223 carry as amended?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**An Hon. Senator:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 224 carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**Senator Cowan:** There is a typo in the first line. It will read that Bill C-2 be amended in clause 224. The one that my colleagues have reads 24, and it should be:

That Bill C-2 be amended in clause 224, on page 174, by replacing lines 20 to 28 with the following:

“22.2 (1) Subject to paragraph 22(d) of the *Public Servants Disclosure Protection Act*, the Public Sector Integrity Commissioner shall refuse to disclose any personal information requested under subsection 12(1) that was obtained or created by him or her or on his or her behalf in the course of an investigation into a disclosure made under that Act or an investigation commenced under section 33 of that Act if the

**Le président :** Pouvez-vous nous dire quelle est la différence?

**Le sénateur Day :** Nous avons omis le paragraphe (ii) qui apparaissait dans la version antérieure.

**Le sénateur Cowan :** Je suis heureux que vous ayez porté cela à notre attention.

**Le sénateur Day :** C'est notre rôle.

**Le sénateur Cowan :** C'est cela le leadership, monsieur le président.

Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 223, page 174, par substitution, à la ligne 14, de ce qui suit :

« de cette loi et l'une ou l'autre des situations suivantes s'applique : les renseignements ont pour effet d'identifier ou pourraient vraisemblablement identifier le fonctionnaire ayant fait une divulgation ou toute personne ayant communiqué des renseignements ou ayant collaboré à une enquête au titre de cette loi ».

Le même raisonnement s'applique que dans l'amendement précédent.

**Le président :** Monsieur Wild?

**M. Wild :** Je n'ai pas d'autre commentaire.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Honorables sénateurs, l'article 223 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Une voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

L'article 224 est-il adopté?

**Des voix :** Non.

**Le sénateur Cowan :** Il y a une faute typographique à la première ligne du texte anglais. C'est l'article 224 qui est amendé et non l'article 24 comme l'indique la copie de mon collègue. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 224, page 174, par substitution, aux lignes 20 à 29, de ce qui suit :

« 22.2 (1) Sous réserve de l'alinéa 22d) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, le commissaire à l'intégrité du secteur public est tenu de refuser la communication des renseignements personnels demandés au titre du paragraphe 12(1) qui ont été créés ou obtenus par lui ou pour son compte dans le cadre d'une enquête menée sur une divulgation faite au titre de cette loi ou d'une

information identifies or could reasonably be expected to lead to the identification of a public servant who made a disclosure, or a person who provided information or who cooperated in an investigation, under that Act.

(2) Subsection (1) does not apply if the public servant or person who is or could reasonably be identified consents to disclosure of the information.”

The first part is consistent with the amendments that I have moved and which have been adopted by the committee previously. The second adds an exception in the case where there is the consent of the person who could be identified if, for whatever reason, that person consents.

**The Chairman:** Is that a verbal consent or is it in writing?

**Senator Cowan:** I would think anyone would want it in writing.

**The Chairman:** Senator Nolin and Senator Andreychuk, do either of you have anything to add?

**Senator Nolin:** No. We are consequential with our previous votes.

**Mr. Wild:** The only comment I would make again is that there is nothing in here that protects the identity of a person who may be accused of a wrongdoing. There is enhanced protection for the identity of the discloser but not necessarily the accused, where the accused's identity could potentially be revealed to an individual who may be cooperating in an investigation but does not know everything that is going on, through the request for personal information about themselves. It is a bit remote. I only raise that as a possibility.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried, on division.

**Senator Cowan:** I have further amendment on line 35, section 22(3), on page 174:

That Bill C-2 be amended in clause 224, on page 174, by replacing line 35 with the following:

“disclosure under that Act if the information identifies or could reasonably be expected to lead to the identification of a public servant who made a disclosure, or a person who provided information or who cooperated in an investigation, under that Act, unless the public servant or person who is or could reasonably be identified consents to disclosure of the information.”

This is consistent with the amendments that have been adopted by the committee.

enquête commencée au titre de l'article 33 de cette loi si les renseignements ont pour effet d'identifier ou pourraient vraisemblablement identifier le fonctionnaire ayant fait une divulgation ou toute personne ayant communiqué des renseignements ou ayant collaboré à une enquête au titre de cette loi.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas si le fonctionnaire ou la personne identifié ou pouvant vraisemblablement être identifiée consent à la communication des renseignements. »

La première partie reprend les amendements que le comité vient d'adopter. La deuxième ajoute une dérogation au cas où la personne susceptible d'être identifiée consent, pour quelque raison, à la communication des renseignements.

**Le président :** S'agit-il d'un consentement verbal ou écrit?

**Le sénateur Cowan :** J'imagine que tout le monde l'exigerait par écrit.

**Le président :** Sénateur Nolin et sénateur Andreychuk, avez-vous quelque chose à ajouter?

**Le sénateur Nolin :** Non. Nous sommes conséquents avec nos votes précédents.

**M. Wild :** Ma seule remarque sera pour répéter qu'il n'y a rien là qui protège l'identité d'une personne accusée de méfaits. Il y a une protection renforcée de l'identité du dénonciateur mais pas nécessairement de l'accusé, car celle de l'accusé pourrait potentiellement être révélée à une personne collaborant à une enquête mais ne sachant pas tout ce qui se passe, par le biais d'une demande d'accès aux renseignements personnels la concernant elle-même. C'est une possibilité un peu lointaine, mais je la porte à votre attention.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

**Le sénateur Cowan :** J'ai un autre amendement, à la ligne 38, paragraphe 22(3), page 174 :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 224, page 174, par substitution, à la ligne 38, de ce qui suit :

« ”cette loi si les renseignements ont pour effet d'identifier ou pourraient vraisemblablement identifier le fonctionnaire ayant fait une divulgation ou toute personne ayant communiqué des renseignements ou ayant collaboré à une enquête au titre de cette loi, à moins que le fonctionnaire ou la personne identifié ou pouvant vraisemblablement être identifié consente à la communication des renseignements ».

C'est conforme aux amendements déjà adoptés par le comité.



**The Chairman:** Mr. Wild.

**Mr. Wild:** It goes along with the Privacy Act with the PIPEDA and ATI amendments that have been adopted today.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 224, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

**Senator Day:** Mr. Chairman, we are close to the end of this subject matter, but I have an indication of one government amendment before we proceed.

**The Chairman:** Shall clause 225 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 226 carry?

**Senator Andreychuk:** I move:

That Bill C-2, in clause 226, be amended by replacing lines 12 and 13 with the following:

**section 45 of the *Conflict of Interest Act* comes into**

**Senator Day:** We can support it.

**The Chairman:** Honourable senators, is it your pleasure that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 226, as amended, carry?

**Senator Day:** We are pleased to enthusiastically support it.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Honourable senators, we shall suspend for one hour.

The committee suspended.

---

The committee resumed.

**The Chairman:** Honourable senators, I call the meeting to order. We are now at clause 227.

Shall clause 227 carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**Senator Milne:** I move:

**Le président :** Monsieur Wild.

**M. Wild :** C'est conforme aux amendements relatifs à la Loi sur la protection des renseignements personnels, à la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques et à la Loi sur l'accès à l'information adoptés aujourd'hui.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

L'article 224 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, nous approchons de la fin de ce chapitre, mais je crois savoir qu'avant de le clore, il y a un amendement du gouvernement.

**Le président :** L'article 225 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 226 est-il adopté?

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose :

Que le projet de loi C-2, à l'article 226, soit modifié par substitution, aux lignes 12 à 14, page 175, de ce qui suit :

**l'article 45 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* ou à celle, si elle est postérieure, de**

**Le sénateur Day :** Nous pouvons y souscrire.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 226 modifié est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Nous l'adoptons avec enthousiasme.

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Honourables sénateurs, nous allons suspendre la séance pendant une heure.

La séance est suspendue.

---

La séance reprend.

**Le président :** Honorables sénateurs, nous reprenons la séance. Nous en sommes à l'article 227.

L'article 227 est-il adopté?

**Des voix :** Non.

**Le sénateur Milne :** Je propose :

That Bill C-2 be amended in clause 227, on page 175, by replacing line 32 with the following:

“1.1 (1) The Governor in Council shall establish”.

This amendment replaces the word “may” with “shall.” As our side strongly agrees with the appointment of a public appointments commission, we think it should be mandatory, not discretionary. We heard evidence in the committee from Dr. Ned Franks and Dr. David Zussman that this commission should be established, and this amendment would compel the establishment.

**Senator Nolin:** I would like to ask Mr. Wild if the process is written in Bill C-2. The obvious counterargument to the amendment is that it proposes an obligation on the government to act. Is there any legislative precedent?

**Mr. Wild:** The normal drafting convention around appointment authorities is to use the word “may.” There are some instances where a specific process is in place. At the end of that process, the appointment authority is obligated to make that appointment, premised on the process where a recommendation comes forward. As a result of that recommendation, the appointment authority is obligated to appoint.

The issue that the move from “may” to “shall” causes an incident in this instance is the public appointments commission is currently framed to come into force on Royal Assent of Bill C-2. The timing of Royal Assent of Bill C-2 is somewhat unknown but could happen fairly quickly in the sense that it is not under the government’s control when Royal Assent will occur.

The only issue the use of the word “shall” could raise is that immediately upon Royal Assent, the government has to have the public appointments commission in place or it will be in violation of the law. Practical machinery items such as money, commissioners, office space, et cetera, are required.

The way we normally do it is that it is a “may” for that reason, to allow the time to actually put those things into place. Alternatively, if it were to be a “shall,” one would want the coming into force to be based on a day or days to be fixed by order, as opposed to Royal Assent.

That would be addressed in the following clause 228, which deals with coming into force.

**The Chairman:** Senator Milne, do you have any response?

**Senator Milne:** No; the reasoning behind it was that this amendment would compel any government to go forward rather than use its discretion.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 227, page 175, par substitution, aux ligne 31 et 32, de ce qui suit :

« 1.1 (1) le gouverneur en conseil constitue la Commission des nominations ».

Cet amendement enlève le mot « peut ». Étant donné que nous, de ce côté-ci, sommes fortement en faveur de la création d'une Commission des nominations publiques, nous pensons que cela devrait être obligatoire, non facultatif. Nous avons entendu à ce comité M. Ned Franks et M. David Zussman, qui pensent tous deux que cette commission devrait être constituée, et l'amendement obligerait à la constituer.

**Le sénateur Nolin :** J'aimerais demander à M. Wild quel est le processus prévu dans le projet de loi C-2. L'argument évident que l'on peut opposer à l'amendement est qu'il impose au gouvernement une obligation d'agir. Y a-t-il un précédent légal?

**M. Wild :** La convention rédactionnelle appliquée normalement aux pouvoirs de nomination consiste à employer le mot « peut ». Dans certains cas un processus spécifique est en place. À la fin de ce processus, l'autorité qui a pouvoir de nommer est obligée de le faire, dès lors que le processus aboutit à une recommandation. Suite à cette recommandation, l'autorité ayant pouvoir de nommer est obligée de nommer.

Le problème que pose la suppression de « peut » en l'occurrence, est qu'il est prévu actuellement que la Commission des nominations publiques devra exister dès la sanction royale du projet de loi C-2. Nous ne savons pas quand le projet de loi C-2 recevra la sanction royale, mais cela pourrait arriver très rapidement en ce sens que le gouvernement ne détermine pas quand la sanction royale est donnée.

Le seul problème que pose la formule impérative, c'est que, immédiatement après la sanction royale, le gouvernement devra avoir en place une Commission des nominations publiques, faute de quoi il sera en infraction. Or, il faut pour cela remplir certaines conditions pratiques, c'est-à-dire disposer de crédits, avoir des commissaires, des locaux, et cetera.

Normalement, on utilise « peut » pour cette raison, pour donner le temps de mettre toutes ces choses en place. Ou alors, si c'est vraiment impératif, alors l'entrée en vigueur de la loi a lieu un jour fixé par ordonnance, par opposition à la sanction royale.

Cet aspect est traité à l'article suivant, l'article 228, qui traite de l'entrée en vigueur.

**Le président :** Sénateur Milne, avez-vous une réponse?

**Le sénateur Milne :** Non; le raisonnement derrière cet amendement est que nous voulons obliger le gouvernement à établir une commission plutôt que de laisser celle-ci à sa discrétion.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.



**The Chairman:** The motion in amendment is carried, on division.

Resuming debate on the main motion.

**Senator Milne:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 227, on page 176, by replacing line 38 with the following:

“Governor in Council that a person be appointed or reappointed”

**The Chairman:** Did you say by replacing line 38?

**Senator Milne:** Yes.

**Senator Day:** It was passed out to you. It is in a separate document; there were two of them.

**Senator Milne:** It is one of the extra amendments that you received today. It is not in the package.

This is to address the concerns raised during our study of the bill that no mention was made in the bill of how the reappointment process would proceed. This proposed amendment addresses this omission and will treat the reappointment process in the same manner as the appointment process was originally treated.

**Senator Nolin:** Maybe the committee already knows, but I am interested to know from Mr. Wild if a person has been appointed to occupy a position and was there for the period allotted by the act, when it comes to the reappointment is it usual to go through the process again?

**Mr. Wild:** Generally speaking, no. I cannot think of another example, but in most, if not all, of the appointment regimes established in law with respect to the federal government, reappointment does not require going back through the vetting process.

**Senator Nolin:** In a hypothetical situation — even though I personally refuse to answer hypothetical questions — imagine for a moment that for that person who has been appointed once, a qualifying element has changed. What would happen then?

**Mr. Wild:** I am not sure I fully understand the hypothetical question. The person is appointed and when you say a qualifying change, what do you mean?

**Senator Nolin:** A quality that person needs to have, to have that position — let us say that one of these conditions disappears.

**Mr. Wild:** Reappointment is at the discretion of the Governor-in-Council. If there was a feeling that for some reason someone was no longer qualified to continue in the position after the term had expired and reappointment was an issue, there is no obligation to reappoint under the current proposal.

**Le président :** La motion est adoptée avec dissidence.

Reprise du débat sur la motion principale.

**Le sénateur Milne :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 227, page 176, par substitution, à la ligne 45, de ce qui suit :

« Commission ou le renouvellement de son mandant, le premier ministre consulte les ».

**Le président :** Avez-vous dit par substitution à la ligne 45?

**Le sénateur Milne :** Oui.

**Le sénateur Day :** Le texte vous a été distribué. Il figure dans un document distinct; il y en avait deux.

**Le sénateur Milne :** Il s'agit de l'un des amendements supplémentaires que vous avez reçus aujourd'hui. Il ne figure pas dans la liasse.

Cet amendement fait suite aux préoccupations soulevées dans le cadre de notre examen du projet de loi relativement au fait que celui-ci ne fait aucunement état du déroulement du processus de reconduction. Cet amendement corrigerait cette omission et traiterait le processus de renouvellement de la même façon que le processus de nomination a été traité au départ.

**Le sénateur Nolin :** Peut-être que le comité le sait déjà, mais j'aimerais que M. Wild nous dise si, dans le cas d'une personne qui a été nommée à un poste donné et qui est demeurée en fonction pour la période énoncée dans la loi, lorsqu'arrive le moment de renouveler son mandat, est-il habituel de repasser à nouveau par tout le processus?

**M. Wild :** De façon générale, non. Je n'ai pas d'autres exemples en tête, mais dans la plupart, voire dans tous les régimes de nomination au sein du gouvernement fédéral qui sont établis dans la loi, la reconduction n'exige pas le réenclenchement de tout le processus de vérification.

**Le sénateur Nolin :** Dans une situation hypothétique — bien que, personnellement, je refuse de répondre aux questions hypothétiques —, imaginons un instant qu'une des exigences du poste auquel la personne a déjà été nommée une fois a, dans l'intervalle, changé. Que se passerait-il alors?

**M. Wild :** Je ne suis pas certain de bien comprendre la question hypothétique que vous me posez. La personne est nommée, mais lorsque vous parlez d'un changement d'exigence, à quoi songez-vous exactement?

**Le sénateur Nolin :** À une qualité que doit posséder une personne pour occuper, pour être nommée à ce poste — supposons que l'une de ces conditions venait à disparaître.

**M. Wild :** Le renouvellement se fait à la discrétion du gouverneur en conseil. Si le sentiment est que, pour quelque raison, la personne n'est plus qualifiée pour demeurer en fonction une fois son mandat expiré et que le renouvellement du mandat est à l'étude, il n'y aurait, en vertu de l'actuelle proposition, aucune obligation de reconduire la personne dans ses fonctions.

**The Chairman:** Is there any other commentary?

Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Resuming debate on the main motion.

**Senator Milne:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 227,

(a) on page 176, by replacing lines 40 and 41 with the following:

“consult with the leader in the Senate of each recognized party in that House and the leader in the House of Commons of each recognized party in that House. An announce-”; and

(b) on page 177, by replacing lines 2 and 3 with the following:

“each of the Speakers of the two Houses of Parliament for tabling in their respective Houses.”

This brings the Senate into the act in this particular clause. Since under subsection (e) on page 176, a little farther up the page, you will notice that the Senate will be charged with studying the public appointments commission’s annual report, then I believe the Senate should be able to provide input into the appointment to this commission.

**Senator Nolin:** I have no comment, but perhaps Mr. Wild has a follow-up comment on what we discussed yesterday in a similar situation.

**Mr. Wild:** I do not have much to add on this. It is simply placing the Senate in parity with the role of the House of Commons around the appointment and the announcement related to the appointment.

**The Chairman:** That is never that bad.

**Senator Nolin:** That is probably why I refused to comment.

**The Chairman:** It is not that I am showing my flag.

Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Resuming debate on the main motion.

**Senator Milne:** I am moving back up that same page. I move:

That Bill C-2 be amended in clause 227, on page 176, by replacing line 32 with the following:

“of public servants and appointees involved in the appointment”.

**The Chairman:** Can you tell us what that refers to?

**Le président :** Quelqu’un d’autre souhaite-t-il intervenir?

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d’adopter la motion d’amendement?

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Reprise du débat sur la motion principale.

**Le sénateur Milne :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l’article 227 :

a) à la page 176, par substitution, aux lignes 45 et 46, de ce qui suit :

« Commission, le premier ministre consulte le chef, au Sénat, de chacun des partis qui y sont reconnus et le chef, à la Chambre des communes, de chacun des partis qui y sont reconnus. »;

b) à la page 177, par substitution, aux lignes 1 et 2, de ce qui suit :

« L’annonce de la nomination est communiquée au président de chacune des Chambres du Parlement ».

Cela intègre dans le projet de loi, à cet article particulier, le Sénat. Étant donné qu’à l’alinéa e), un peu plus haut à la page 176, vous remarquerez que le Sénat sera chargé d’examiner le rapport annuel de la Commission des nominations publiques, alors il me semble que le Sénat devrait pouvoir avoir son mot à dire quant au choix des membres de cette commission.

**Le sénateur Nolin :** Je n’ai pas de commentaire à faire, mais M. Wild aurait peut-être une observation de suivi relativement à ce dont nous avons discuté hier pour une situation semblable.

**M. Wild :** Je n’ai pas grand-chose à ajouter là-dessus. Il s’agit tout simplement de mettre le Sénat sur un pied d’égalité avec la Chambre des communes pour ce qui est de leurs rôles relativement à la nomination et à l’annonce de la nomination.

**Le président :** Ce qui n’est jamais une mauvaise chose.

**Le sénateur Nolin :** C’est sans doute ce pour quoi j’ai refusé de faire un commentaire.

**Le président :** Ce n’est pas que je sois en train de brandir mon drapeau.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d’adopter la motion d’amendement?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** Reprise du débat sur la motion principale.

**Le sénateur Milne :** Je remonte un petit peu sur la même page. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l’article 227, à la page 176, par substitution, à la ligne 38, de ce qui suit :

« former les fonctionnaires et les personnes nommées qui sont chargés de mener ».

**Le président :** Pourriez-vous nous expliquer de quoi il s’agit ici?



**Senator Milne:** That refers to provide public education and training; and I think that the appointee should certainly be trained.

**Mr. Wild:** I think it may help to be clear about the training that is contemplated under (f). The training under (f) is public education and training regarding the code of practice. The code of practice is in (c), a little further up that page.

The code of practice is for appointments by the Governor-in-Council and ministers. It sets out the steps that are necessary for a fair, open and transparent appointment process, including requirements for appointments and criteria for appointments to be made fully public.

The training in question — and the reason why it is geared in this to public servants involved in the appointment process — is that the training is geared toward those that are actually working through the appointment process for appointees. It is unclear what purpose it would serve to have an appointee go through a training process that is all about the actual appointment process.

The training that is contemplated here is not a broader training around how government works. It is very specific to the code of practice, which are the actual details of how this appointment process will work and how the commission sees that appointment process should work.

The appointee does not play a role in that process. The appointee is the end product that comes out of the process. It is unclear as to the need for the appointee to be involved in training for the appointment process itself.

**Senator Ringuette:** Paragraph (g) says “to perform any other functions specified by the Governor-in-Council.” You must bear in mind that we have heard witnesses who said that appointees to different boards or Governor-in-Council appointees require basic training and education in regards to what will be required from them.

**Mr. Wild:** I do not dispute that training of that nature may be necessary for appointees or anybody coming into government. The point that I am trying to make is that paragraph (f) is not about that kind of training; it is about training with respect to a code of practice. The code of practice is specifically what is set out in paragraph (c). That code of practice is around the steps necessary to have a fair, open, and transparent appointment process.

Without this amendment, paragraph (g) could be used by the Governor-in-Council to say to the public appointments commission, “Go do training for all the appointees.” This amendment would not be necessary to paragraph (g) to be used in that regard. The amendment ties to the education and training for those involved in the appointment process when the appointees themselves are not actually the ones that are the

**Le sénateur Milne :** Il s’agit de sensibiliser le public à la question et de former les fonctionnaires chargés de mener les processus de nomination, et je pense que la personne nommée doit être formée.

**M. Wild :** Je pense qu’il serait peut-être utile de tirer au clair la formation envisagée à l’alinéa f). La formation dont il est question à l’alinéa f) est la sensibilisation du public et la formation relativement au code pratique. Le code pratique est, quant à lui, explicité à l’alinéa c), un plus haut sur la même page.

Le code pratique régit les nominations du gouverneur en conseil et les nominations ministérielles. Il établit les étapes nécessaires à la tenue d’un processus de nomination équitable, ouvert et transparent, y compris l’obligation de rendre entièrement publics les nominations et les critères de nomination.

La formation en question — et la raison pour laquelle elle vise ici les fonctionnaires chargés de mener les processus de nomination — s’adresse aux personnes qui s’occupent concrètement du processus de nomination. L’on voit mal à quoi cela servirait de faire suivre à la personne nommée un processus de formation axé sur le processus de nomination lui-même.

La formation envisagée ici n’est pas une formation générale au sujet du fonctionnement du gouvernement. Il s’agit d’une formation bien précise portant sur le code pratique, qui établit dans le détail tout le fonctionnement de ce processus de nomination et la façon dont la commission envisage que celui-ci se déroule.

La personne qui fait l’objet d’une nomination n’a aucun rôle à jouer en la matière. La personne nommée est le produit final sur lequel débouche le processus. L’on ne comprend pas très bien l’intérêt pour la personne nommée d’une formation relative au processus de nomination lui-même.

**Le sénateur Ringuette :** L’alinéa g) dit « exécuter toutes autres fonctions qu’il peut préciser ». Il faut se rappeler que nous avons entendu des témoins dire que les personnes nommées à différents conseils ou nommées par le gouverneur en conseil ont besoin de connaissances et d’une formation de base relativement à ce qui sera exigé d’elles.

**M. Wild :** Je ne conteste pas qu’une formation de ce genre puisse être nécessaire pour les personnes nommées ou pour quiconque entre au gouvernement. Ce que j’essaie de dire est que l’alinéa f) ne concerne pas ce genre de formation; il concerne une formation relative au code pratique. Le code pratique est clairement explicité à l’alinéa c). Le code pratique est ce code établissant les étapes nécessaires à la tenue d’un processus de nomination équitable, ouvert et transparent.

En l’absence de cet amendement, l’alinéa g) pourrait être utilisé par le gouverneur en conseil pour dire à la commission des nominations publiques « Allez vous occuper de former toutes les personnes nommées ». Cet amendement ne serait pas nécessaire pour que l’alinéa g) soit utilisé à cette fin. Cet amendement appliquerait les exigences en matière d’éducation et de formation pour ceux chargés de mener le processus de nomination aux

decision makers or playing a role in that appointment process other than the fact that they are the ones that are subject to it.

**Senator Milne:** They will have to live up to it.

**Mr. Wild:** I would not say they live up to it: They are the end result of it. The process determines whether or not an appointee ends up in the position, or how that appointee will be selected. The appointee does not play a role in the design of the process or in the process itself. The appointee simply follows the steps that are established. The code of practice is about what steps you will establish and what steps you will use to implement the appointment process.

**Senator Milne:** This change will compel appointees to educate themselves about the process that generated their own appointment, but it is also for further clarification. It will compel Governor-in-Council appointees to educate themselves about the code of practice — that is, about what they must abide by and live up to and they cannot fail in some of the steps that got them there.

**Mr. Wild:** I want to make sure that everyone has a clear understanding about the code of practice. It is about the appointment process itself and not about the obligations put upon the appointee in terms of performance of their duties. That is not what the code of practice is. It is specific to the appointment process itself and how that appointment process will be conducted.

**The Chairman:** I think we understand the differences.

Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

**Senator Nolin:** I know you have an amendment on the next page, but before we leave this page, Mr. Wild, I have a question that relates to the French version of the text. Are you familiar with the French version? Do you want to seek some help?

Mr. Patrice, can you look at paragraph (c), referring to the code of practice?

[Translation]

Would it be more practical to add “de pratique” as was recommended to us? I would add the word “de” in order for it to read “code de pratique”. I will move this as an amendment at third reading. I wanted to have the opinion of the drafters in order to determine if they would have any objection as to this type of change being made.

**Mr. Patrice:** It is a good question. We understand that the literal translation of “code of practice” would be “code de pratique”.

personnes nommées, qui ne sont pourtant pas les décideurs et qui ne jouent pas non plus de rôle dans le processus de nomination, sauf en ce que leur nomination en soit le résultat.

**Le sénateur Milne :** Elles devront le respecter.

**M. Wild :** Je ne dirais pas qu’elles doivent le respecter : elles en sont l’aboutissement. Le processus détermine si une personne sera ou non nommée à un poste ou encore la façon dont la personne sera choisie. La personne nommée ne joue pas de rôle dans l’élaboration du processus ni dans le processus lui-même. Elle suit simplement les étapes établies. Le code pratique concerne les étapes à mettre en place et à suivre en vue du bon déroulement du processus de nomination.

**Le sénateur Milne :** Ce changement obligerait les personnes nommées à se renseigner au sujet du processus ayant débouché sur leur nomination, mais il apporterait par ailleurs un éclaircissement supplémentaire. Il obligerait les personnes nommées par le gouverneur en conseil à se renseigner au sujet du code pratique — c’est-à-dire au sujet des conditions qu’elles doivent suivre et respecter et des étapes intermédiaires qu’elles doivent franchir.

**M. Wild :** Je tiens à ce que tout le monde comprenne bien ce qu’est le code pratique. Il concerne le processus de nomination lui-même et non pas les obligations, sur le plan rendement et exécution de fonctions, imposées aux personnes nommées. Là n’est pas le propos du code pratique. Celui-ci vise le processus de nomination proprement dit et la façon dont celui-ci sera mené.

**Le président :** Je pense que nous comprenons les différences.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d’adopter la motion d’amendement?

**Des voix :** D’accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté, avec dissidence.

**Le sénateur Nolin :** Je sais que vous avez un amendement à la page suivante, mais avant d’abandonner cette page-ci, monsieur Wild, j’ai une question au sujet de la version française du texte. La connaissez-vous? Auriez-vous besoin de quelque aide?

Monsieur Patrice, pourriez-vous regarder l’alinéa c), qui concerne le code pratique?

[Français]

Serait-ce plus pratique d’ajouter le mot « de pratique » comme cela nous a été recommandé. Dans le « code de pratique », j’ajouterais « de ». J’en ferais un amendement à l’étape de la troisième lecture. Je voulais avoir l’opinion des rédacteurs à savoir s’ils ont des objections à ce qu’on fasse ce genre de modifications.

**M. Patrice :** C’est une bonne question, on comprend que la traduction littérale « code of practice » deviendrait « code de pratique ».



**Senator Nolin:** “Pratique” is more of an attribute than a noun.

**Mr. Patrice:** To my mind, a “code de pratique” would be more like a guide for the functioning of the process. It is practical and we will draft a common language document to explain very simply the way the process works.

[English]

**Mr. Wild:** That is the code of practice. That is what it is meant to be. It is meant to be a code about the actual process.

**Mr. Patrice:** In that sense, you would say “practical code.” If you want to put it to that level —

[Translation]

I would not want my judgment to override that of the jurilinguists who have certainly studied the bill.

**Senator Nolin:** This is why I asked the question right away rather than waiting for third reading and being told that that is the way people wanted it to read.

[English]

Do you understand that problem? The word “pratique” is an adjective and it should be a noun.

**Mr. Wild:** Yes.

**Senator Day:** It is like a practical code.

**Senator Nolin:** Substantively, yes.

**Mr. Patrice:** In English it would be more a practical manual or practical code.

[Translation]

What I was suggesting to you, senator, if you are putting the question, is that we could consult our respective jurilinguists and provide you with an answer through the Chairman.

**Senator Nolin:** We will have the opportunity to move an amendment at third reading. I do not wish to let that opportunity pass.

**Mr. Patrice:** We have taken note of this, senator.

[English]

**The Chairman:** I thank you for that intervention. We will now resume debate on the main motion.

**Senator Milne:** The same wording appears in paragraphs (d) and (e). It is in five places in that same section.

**Senator Joyal:** Yes, and subparagraph (4) on the following place. There are five places with the same wording.

**Senator Milne:** In clause 227 on page 177, I move:

That Bill C-2 be amended in clause 227, on page 177, by replacing line 5 with the following:

**Le sénateur Nolin :** « Pratique », c’est plus un épithète qu’un nom.

**M. Patrice :** Un code de pratique m’apparaît plus comme un manuel de fonctionnement du processus. C’est pratique et on va rédiger un document en langage courant pour expliquer simplement comment fonctionne le processus.

[Traduction]

**M. Wild :** C’est ce qu’est un code pratique. C’est ce que cela veut dire. Il s’agit d’un code concernant le processus lui-même.

**M. Patrice :** Pour rendre ce sens-là, l’on dit « code pratique ». Si vous voulez porter cela à ce niveau...

[Français]

Je ne voudrais pas substituer mon jugement à celui des jurilinguistes qui ont certainement étudié le projet de loi.

**Le sénateur Nolin :** C’est pour cela que j’ai posé la question immédiatement plutôt que d’attendre à l’étape de la troisième lecture et me faire dire qu’on voulait l’avoir comme cela.

[Traduction]

Comprenez-vous le problème? Le mot « pratique » est un adjectif, mais ce devrait être un substantif.

**M. Wild :** Oui.

**Le sénateur Day :** C’est comme un code qui serait pratique.

**Le sénateur Nolin :** En substance, oui.

**M. Patrice :** En anglais, ce serait plutôt « practical manual » ou « practical code ».

[Français]

Ce que je vous suggérerais, sénateur, si vous avez posé la question, on pourrait consulter nos jurilinguistes respectifs et vous offrir une réponse à votre question par l’entremise du président.

**Le sénateur Nolin :** On aura le loisir à l’étape de la troisième lecture de proposer un amendement. Je ne veux pas la laisser passer.

**M. Patrice :** On en prend note, merci sénateur.

[Traduction]

**Le président :** Je vous remercie de cette intervention. Nous allons maintenant reprendre le débat sur la motion principale.

**Le sénateur Milne :** Le même libellé figure aux alinéas d) et e). Cela se retrouve à cinq endroits dans le même article.

**Le sénateur Joyal :** Oui, ainsi qu’au sous-paragraphe (4), à la page suivante. La même expression se retrouve cinq fois dans le texte.

**Le sénateur Milne :** Je propose l’amendement suivant à l’article 227, à la page 177 :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l’article 227, page 177, par substitution, à la ligne 6, de ce qui suit :

“during good behaviour for a term of seven years”.

I am moving that we extend the period of time from five years to seven years because precedents have been set with other officers of Parliament whose terms are for seven years. Frankly, this acknowledges the time it will take this poor guy to learn the various appointment processes for the various agencies, boards and commissions. This expanded time, I believe, will give Canadians a more effective commissioner.

**Senator Nolin:** Mr. Wild, if we appoint a lady, would it be different?

**Senator Ringuette:** It would be appropriate.

**Senator Milne:** She would learn faster.

**Mr. Wild:** To make sure there is clarity, the honourable senator had mentioned about the terms of offices for officers, agents of Parliament. This is not one of those entities. That said, five years or seven years; I do not think the government has a particular position on it.

The one thing to consider from a technical perspective is, instead of saying “for a term of seven years,” perhaps say “for a term up to seven years.”

This is a commission with five members appointed to it. If you say a term of seven years, that is a fixed term; it can be no other number. You will have a complete rollover potentially every time and there is no method for staggering the term of appointment to allow for corporate knowledge to be built up and proper transference of that knowledge through time. I hope I am not overstepping my bounds, but I suggest in a friendly way, to assist the committee, that “up to” would not be a problem from the government’s perspective in terms of allowing for that rollover of corporate knowledge.

**Senator Day:** I think Mr. Wild was being a friend of the committee on that comment and not a close personal friend of the committee.

**Senator Joyal:** I have lived through appointments that leave to the Governor-in-Council the possibility to appoint someone for three years, another for five years, and so on. I think there must be stability in that commission. That is one of the key elements in maintaining its credibility. Besides, as you said, if corporate memory should remain within the commission, we have provided for reappointment. In other words, depending on the composition of the commission — and we all hope that the commission will reflect some kind of a gender parity or sensitivity to diversity in Canada — it is important, as you said, that there be corporate memory but also that there be the capacity to assume some kind of renewal within the membership.

« sept ans renouvelable, sauf révocation motivée ».

Je propose en effet la prolongation du mandat, pour le faire passer de cinq à sept ans, des précédents ayant déjà été établis dans le cas d’autres mandataires du Parlement dont les mandats sont de sept ans. Bien franchement, ceci reconnaît le temps qu’il faudra à ces pauvres personnes pour apprivoiser les différents processus de nomination de tous ces conseils, commissions et organismes. Je pense qu’un mandat ainsi prolongé fournirait aux Canadiens une commission plus efficace.

**Le sénateur Nolin :** Monsieur Wild, si l’on nommait une femme, cela serait-il différent?

**Le sénateur Ringuette :** Ce serait approprié.

**Le sénateur Milne :** Elle apprendrait plus vite.

**M. Wild :** Pour que les choses soient bien claires, l’honorable sénatrice a mentionné la durée des mandats des hauts fonctionnaires ou mandataires du Parlement. Or, les membres de cette commission ne s’inscrivent pas dans cette catégorie. Cela étant dit, que ce soit cinq ans ou sept ans, je ne pense pas que le gouvernement ait de position particulière en la matière.

Mais du point de vue purement technique, au lieu de dire « pour un mandat de sept ans », il serait peut-être préférable d’inscrire « pour un mandat de jusqu’à sept ans ».

L’on parle ici d’une commission à laquelle seront nommées cinq personnes. Si vous parlez d’un mandat de sept ans, alors ce sera un mandat de durée fixe, qui ne pourra pas varier. Vous auriez potentiellement un renouvellement complet chaque fois, et il n’y aurait aucun moyen d’échelonner les mandats, ce afin d’asseoir le savoir collectif du groupe et d’assurer un bon transfert de celui-ci dans le temps. J’espère que je ne suis pas en train d’outrepasser les limites de mes fonctions, mais je soumettrai gentiment au comité, afin de l’aider, que l’insertion des mots « de jusqu’à » ne serait pas un problème du point de vue du gouvernement s’agissant de permettre ce transfert du savoir collectif.

**Le sénateur Day :** Je pense qu’avec ce commentaire M. Wild parlait en ami du comité, mais non pas en ami personnel proche du comité.

**Le sénateur Joyal :** J’ai été témoin de nominations pour lesquelles le gouverneur en conseil était libre de nommer une personne pour trois ans, une autre pour cinq ans, et ainsi de suite. J’estime qu’il doit y avoir une certaine stabilité au sein de cette commission. C’est là l’un des éléments clés dans le maintien de sa crédibilité. D’autre part, comme vous l’avez dit, nous avons prévu, aux fins du maintien au sein de la commission du savoir collectif, la possibilité de renouveler le mandat des membres. En d’autres termes, selon la composition de la commission — et nous espérons tous que cette commission reflétera la parité des sexes et une certaine sensibilité à la diversité du Canada —, il importe, comme vous l’avez dit, qu’il y ait ce savoir collectif mais également qu’il y ait une capacité d’assurer un certain renouvellement à l’intérieur de la commission.



I do not see such a commission being composed of someone who would be appointed for three years because it gives the opportunity to the Prime Minister to make appointments.

The principle here is essentially the principle that is followed in the Public Service Commission of Canada. What they want to assume, as stated on page 176 of the bill at line 4, is "that appointments are based on merit." If we want to maintain the credibility of the merit principle being implemented, there has to be stability in that commission. That is why subsection (3) says "of five years." If we say "up to five years," then it means that one could be appointed for two, three, four, five years, and one could play with the rollover of the commission. As soon as you introduce that into the membership of the commission, you change the dynamic and you change the credibility of the commission.

I would personally much prefer to remain with a fixed term and ensure that it offers the possibility of reappointment. I support the reappointment principle because it allows the passing of information gained through the experience and expertise that the commission would develop.

**Mr. Wild:** I understand the concern that the honourable senator is raising. Given the length of a seven-year term and then reappointment for another seven-year term, it is tricky to predict whether many people will even be interested in reappointment. If there is a concern that the government would use that discretion inappropriately, it is certainly open to the committee to suggest a minimum, as well as a maximum. That would give flexibility between five and seven years to allow for an appropriate staggering.

I do not want to belabour the point. It is merely a suggestion. I leave it in your hands.

**The Chairman:** A final word to Senator Milne, please, before I put the question.

**Senator Milne:** I take your point, Mr. Wild, about "adding up to," but I think that very shortly you would find that the terms no longer coincide. Someone gets sick, someone resigns or someone dies. There will be, very quickly, a natural staggering of the turnover.

I stand by my amendment.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Honourable senators, shall clause 227, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**An Hon. Senator:** On division.

**The Chairman:** Clause 227, as amended, shall carry, on division.

Shall clause 228 carry?

Je n'envisagerais pas que cette commission soit composée d'une personne qui serait nommée pour trois ans, car cela donnerait au premier ministre la possibilité de faire des nominations.

Le principe ici est, en gros, celui que suit la Commission de la fonction publique du Canada. L'hypothèse de départ, comme cela figure à la ligne 8 du texte français à la page 176, est que « la sélection des candidats soit fondée sur le mérite ». Si nous voulons maintenant la crédibilité du principe du mérite, alors il faut qu'il y ait stabilité au sein de la commission. C'est pourquoi le paragraphe (3) dit « cinq ans ». Si nous disons « jusqu'à cinq ans », alors cela signifie qu'une personne pourrait être nommée pour deux, trois, quatre ou cinq ans, et le roulement au sein de la commission pourrait faire l'objet de tout un jeu. Dès que vous introduisez cela dans la composition de la commission, alors vous en changez la dynamique et la crédibilité.

Je préférerais de beaucoup personnellement que l'on s'en tienne à un mandat de durée fixe, avec la possibilité d'un renouvellement de mandat. J'appuie le principe du renouvellement, car cela permet la transmission de renseignements acquis grâce à l'expérience et à l'expertise qu'accumulerait la commission.

**M. Wild :** Je comprends la préoccupation que soulève le sénateur. Avec un mandat de sept ans et la possibilité d'un renouvellement pour encore sept autres années, il serait difficile de prédire si les gens seraient même intéressés par un renouvellement de leur mandat. Si votre crainte est que le gouvernement utilise de façon malavisée ce pouvoir discrétionnaire, alors le comité a toujours la possibilité de proposer un minimum ainsi qu'un maximum. Si le mandat doit être de deux à sept ans, cela accorde toute la marge de manœuvre nécessaire pour assurer un échelonnement approprié.

Je ne voudrais pas insister trop lourdement. C'est une simple suggestion. C'est à vous qu'il revient de décider.

**Le président :** Le mot de la fin revient au sénateur Milne, avant que je ne mette la question aux voix.

**Le sénateur Milne :** Je comprends ce que vous dites, monsieur Wild, au sujet de l'ajout de « jusqu'à », mais je pense que vous constateriez que, très vite, les mandats ne coïncideraient plus. Une personne tombe malade, une autre démissionne ou meurt. Il y aura, très rapidement, un échelonnement naturel des mandats.

Je maintiens mon amendement.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Honorables sénateurs, l'article 227 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Une voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 227 modifié est adopté, avec dissidence.

L'article 228 est-il adopté?

**Senator Joyal:** I have something in front of me. It says "clause 228, page 177." I do not know if you have it. It has been circulated. I am upstaging my colleagues and close personal friends.

[Translation]

**Senator Nolin:** I am the one who is going to present it. I wish to move the following amendment:

That Bill C-2, in Clause 228, be amended by replacing line 28 on page 177 with the following:

"sections 183, 184, 186 to 193 and 227 of this Act."

[English]

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 228, as amended, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 229 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 230 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 231 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 232 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 233 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 234 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 235 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 236 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 237 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 238 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 239 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 240 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 241 carry?

**Le sénateur Joyal :** J'ai quelque chose devant moi. Cela dit « article 228, page 177 ». Je ne sais pas si vous avez le document. Cela a été distribué. Je vais éclipser mes collègues et mes amis intimes personnels.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** C'est moi qui vais l'introduire. Je vous propose l'amendement suivant :

Que le projet de loi C-2, à l'article 228, soit modifié par substitution, aux lignes 27 et 28, page 177, de ce qui suit :

« paragraphe 181.2 et les articles 183, 184, 186 à 193 et 227 de la présente loi et toutes »

[Traduction]

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 228 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 229 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 230 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 231 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 232 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 233 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 234 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 235 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 236 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 237 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 238 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 239 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 240 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 241 est-il adopté?



**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 242 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 243 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 244 carry?

Senator Nolin, have you an amendment?

[Translation]

**Senator Nolin:** I move the following amendment: addition of two clauses.

That Bill C-2 be amended by adding after line 30 on page 181 the following:

“Canadian Tourism Commission Act

**244.1 Subsection 14(4) of the Canadian Tourism Commission Act is replaced by the following:**

(4) The directors appointed under subsection (1) hold office during pleasure on a part-time basis for a term not exceeding four years.

**244.2 Subsection 12(3) of the Act is replaced by the following:**

(3) The directors appointed under subsection (1) hold office during pleasure on a part-time basis for a term not exceeding four years.”

[English]

**Senator Day:** We have had an opportunity to review this proposed government amendment and are prepared to support it.

**The Chairman:** Honourable senators, it is moved by the Honourable Senator Nolin that Bill C-2 be modified by adding after clause 244, new clauses 244.1 and 244.2.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall clause 245 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 246 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 247 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 248 carry?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 242 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 243 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 244 est-il adopté?

Sénateur Nolin, avez-vous un amendement?

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Je proposerais l'amendement suivant : L'ajout de deux articles.

Que le projet de loi C-2 soit modifié par adjonction, après la ligne 33, page 181, de ce qui suit :

« Loi sur la commission canadienne du tourisme

**244.1 Le paragraphe 11(4) de la Loi sur la commission canadienne du tourisme est remplacé par ce qui suit :**

(4) Les administrateurs nommés conformément au paragraphe (1) le sont à titre amovible pour un mandat maximal de quatre ans. Ils exercent leurs fonctions à temps partiel.

**244.2 Le paragraphe 12(3) de la même loi, est remplacé par ce qui suit :**

(3) Les administrateurs nommés conformément au paragraphe (1) le sont à titre amovible pour un mandat maximal de quatre ans. Ils exercent leurs fonctions à temps partiel. »

[Traduction]

**Le sénateur Day :** Nous avons eu l'occasion d'examiner cet amendement proposé par le gouvernement et nous sommes prêts à l'appuyer.

**Le président :** Honorables sénateurs, il est proposé par l'honorable sénateur Nolin que le projet de loi C-2 soit modifié par adjonction, après l'article 244, des nouveaux articles 244.1 et 244.2.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'article 245 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 246 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 247 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 248 est-il adopté?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 249 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 250 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 251 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 252 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 253 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 254 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 255 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 256 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 257 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 258 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 259 carry?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 249 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 250 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 251 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 252 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 253 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 254 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 255 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 256 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 257 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 258 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 259 est-il adopté?

[Translation]

**Senator Nolin:** Mr. Chairman, dear colleagues, I move:

That Bill C-2, in Clause 259, be amended by adding after line 12 on page 187 the following:

**16.21** (1) A person who does not occupy a position in the federal public administration but who meets the qualifications established by directive of the Treasury Board may be appointed to an audit committee by the Treasury Board on the recommendation of the President of the Treasury Board.

(2) A member of an audit committee so appointed holds office during pleasure for a term not exceeding four years, which may be renewed for a second term.

(3) A member of an audit committee so appointed shall be paid the remuneration and expenses fixed by the Treasury Board.

[English]

**The Chairman:** Can you give us an explanation, please?

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Monsieur le président, chers collègues, je vous propose :

Que le projet de loi C-2, à l'article 259, soit modifié par adjonction après la ligne 13, page 187, de ce qui suit :

**16.21** (1) Le Conseil du Trésor peut, sur recommandation de son président, nommer à titre de membre de tout comité de vérification constitué au titre de l'article 16.2, toute personne qui n'occupe pas de poste au sein de l'administration publique fédérale et qui possède les qualités exigées par ses instructions.

(2) Le membre du comité de vérification ainsi nommé occupe son poste à titre amovible pour un mandat d'au plus quatre ans renouvelable une seule fois.

(3) Il a droit à la rémunération et aux indemnités fixées par le Conseil du Trésor.

[Traduction]

**Le président :** Pourriez-vous, s'il vous plaît, nous fournir une explication?



**Senator Nolin:** This motion is in order to provide Treasury Board with the authority to appoint external members of departmental audit committees.

**Senator Day:** Could I ask Mr. Wild to give us some more in-depth explanation on the reason why?

**Mr. Wild:** The current proposed section 16.2 on page 187 of Bill C-2 creates a requirement for deputies or chief executives of departments to establish an audit committee for their department. The provision also references that the establishment of those committees would be subject to the directives issued by the Treasury Board under the Treasury Board's policy function that it has with respect to internal audit.

The amendment tries to bridge together this statutory requirement plus detail that is contained in the internal audit policy that was issued by the Treasury Board last year. That policy requires departments to move gradually, through a stepped in system over time, to have audit committees on which the majority of the members are external to the government, not public servants.

In order to have people who are not public servants sit on those audit committees there needs to be a mechanism to appoint them to the audit committee, to provide for their remuneration, and so on.

The policy currently drafted contemplates that the deputy of the department along with the Comptroller General would jointly recommend to the Treasury Board the individual who should sit on that external audit committee. That appointment would, again in accordance with the policy, have to meet certain qualifications that are set by Treasury Board policy, so the person has to meet a certain minimum qualification. The person is investigated through that process, and the Comptroller General is there to ensure that he or she meets those qualifications before being appointed to the audit committee of the department. This amendment merely provides the legal authority necessary for Treasury Board to make that appointment.

**Senator Day:** We thank Mr. Wild for that explanation, and we thank the government for introducing the substantive and important amendment. Some of my colleagues may wish to comment on it but I would like to say that I wholly endorse the idea of external non-public servants on audit committees. That idea is reflected in a number of places here and I think it is reflective of what has been happening in the private sector. It is a very worthwhile initiative.

**Senator Ringuette:** I understand and I certainly agree also with department audit committees. However, if in this bill we are putting together an entire new scheme for public appointments, which is the public nominations commission, why would we make a change here to allow the President of the Treasury Board to make those public appointments? The amendment refers to a person who does not occupy a position in the federal public administration, so we are talking about the public sector. Why would we accept this amendment while one of the major thrusts of

**Le sénateur Nolin :** L'objet de cette motion est d'autoriser le Conseil du Trésor à nommer aux comités de vérification des gens de l'extérieur.

**Le sénateur Day :** Puis-je demander à M. Wild de nous fournir une explication plus détaillée de l'objet visé par cet amendement?

**M. Wild :** L'actuel article 16.2, à la page 187 du projet de loi C-2, exige que l'administrateur général ou le premier dirigeant de chaque ministère constitue pour celui-ci un comité de vérification. Cette disposition stipule également que l'établissement de ces comités se fera sous réserve des instructions que peut donner le Conseil du Trésor en vertu de la fonction en matière de politiques qui revient au Conseil du Trésor relativement aux vérifications internes.

L'amendement tente de faire le lien entre cette exigence statutaire et le détail de la politique en matière de vérification interne émise l'an dernier par le Conseil du Trésor. Cette politique exige que les ministères interviennent graduellement, au moyen d'un régime échelonné dans le temps, en vue d'établir des comités de vérification composés en majorité de non-fonctionnaires, de personnes de l'extérieur.

Il faut, pour que siègent à ces comités de vérification des personnes qui ne sont pas fonctionnaires, un mécanisme pour leur nomination, leur rémunération, etc.

La politique actuelle prévoit que le sous-ministre du ministère et le contrôleur général recommandent conjointement au Conseil du Trésor la personne qui siègerait à ce comité de vérification externe. Toujours conformément à la politique, cette nomination devrait être conforme à certaines exigences qui sont énoncées dans la politique du Conseil du Trésor, la personne choisie devant présenter certaines qualités minimales. Le dossier de l'intéressé est examiné par le biais de ce processus, et le contrôleur général est là pour s'assurer qu'il ou elle remplit bien les conditions avant d'être nommé au comité de vérification du ministère. Cet amendement inscrit simplement dans la loi le pouvoir dont le Conseil du Trésor aurait besoin pour faire cette nomination.

**Le sénateur Day :** Nous remercions M. Wild de cette explication et remercions le gouvernement d'avoir proposé cet important amendement de fond. Certains de mes collègues voudront peut-être se prononcer là-dessus, mais j'aimerais pour ma part dire que j'appuie pleinement l'idée que des non-fonctionnaires, venus de l'extérieur, siègent aux comités de vérification. Cette idée se trouve ici reflétée à plusieurs endroits et je pense que cela reflète ce qui se passe dans le secteur privé. Il s'agit d'une initiative très valable.

**Le sénateur Ringuette :** Je comprends et je suis certainement moi aussi en faveur des comités de vérification des ministères. Cependant, si, dans le cadre de ce projet de loi, nous sommes en train d'établir un tout nouveau régime pour les nominations publiques, avec cette commission des nominations publiques, alors pourquoi apporterions-nous ici un changement pour permettre au président du Conseil du Trésor de faire ces nominations publiques? L'amendement fait état d'une personne qui n'occupe pas de poste au sein de l'administration publique

Bill C-2 is to put together a public appointments commission?

**Mr. Wild:** It may be helpful to clarify the role of the public appointments commission. The public appointments commission is not an appointment body. It will not be making appointments. Rather, it oversees appointments being made by ministers and the Governor-in-Council. It is certainly contemplated that in making these appointments there would be discussion with the public appointments commission to ensure that these appointments also meet the code of practice that they are establishing.

The public appointments commission is not an appointment authority. It oversees the appointment authority being exercised by the Governor-in-Council and ministers.

**Senator Ringuette:** Will they oversee this one?

**Mr. Wild:** The link, in terms of overseeing this one, is not as strong as it is for Governor-in-Council and ministerial appointments. It is clear and specific in the public appointments commission mandate that it is attaching itself to those two bodies exercising appointment and authority in terms of oversight. Treasury Board is not mentioned.

From a legal perspective, whether or not the public appointments commission would have mandate to oversee these Treasury Board appointments in the same way it does other Governor-in-Council and ministerial appointments is a valid question to be asked.

The Comptroller General, in working through the internal audit policy and in working through the qualifications that he is establishing, has been working with the public servants now in place around the public appointments commission to ensure that this process will meet their criteria. However, there is no link in the law that directly connects this appointment back to the public appointments commission oversight.

**Senator Ringuette:** All the other appointment processes at which we are looking are department by department. Now you are talking about the Treasury Board appointing people to the different departments. There is quite a difference there.

**Mr. Wild:** There are appointments to audit committees that will service the various departments. I want to be careful because for me it means something a bit different to say that they are appointed to the department. They are not appointed to the department. They will be appointed to function on the audit committee.

In terms of the actual oversight function, that is why it is a joint recommendation. In order to get to the Treasury Board under the policies, it is a joint recommendation by the deputy and the Comptroller General. The Comptroller General puts himself in the position of overseeing and ensuring, granted it is through policy, that these appointments will meet the qualifications and specifications necessary to be effective members on audit

fédérale, alors il est bien question ici du secteur public. Pourquoi accepterions-nous cet amendement, alors que l'un des principaux objets du projet de loi C-2 est de créer une commission des nominations publiques.

**M. Wild :** Il serait peut-être utile de tirer au clair le rôle de la commission des nominations publiques. La commission des nominations publiques n'est pas un organe de nomination. Ce n'est pas elle qui va faire les nominations. Plutôt, elle sera chargée de surveiller les nominations faites par les ministres et par le gouverneur en conseil. Il est, certes, envisagé qu'en ce qui concerne ces nominations, il y aurait une discussion avec la commission des nominations publiques pour veiller à ce qu'elles soient également conformes au code pratique établi.

La commission des nominations publiques n'est pas un organe de nomination. Elle surveille l'exercice du pouvoir de nomination du gouverneur en conseil et des ministres.

**Le sénateur Ringuette :** Et qui la surveillera à son tour?

**M. Wild :** Le lien, pour ce qui est de la surveiller elle, n'est pas aussi fort qu'en ce qui concerne les nominations par décret en conseil ou ministérielles. Il est établi de façon claire et précise dans le mandat de la commission des nominations publiques qu'elle doit se lier à ces deux organes effectuant des nominations et exerçant des pouvoirs en les surveillant. Le Conseil du Trésor n'est pas mentionné.

D'un point de vue juridique, la question de savoir si la commission des nominations publiques serait habilitée à surveiller les nominations par le Conseil du Trésor de la même façon qu'elle surveille les nominations ministérielles et par gouverneur en conseil est tout à fait pertinente.

Le contrôleur général, par le biais de la politique en matière de vérification interne et des exigences qu'il est en train d'établir, travaille avec les fonctionnaires aujourd'hui en place pour veiller à ce que le processus relatif à la commission des nominations publiques corresponde à leurs critères. Il n'existe cependant dans la loi aucun lien direct entre cette nomination et la fonction surveillance de la commission des nominations publiques.

**Le sénateur Ringuette :** Tous les autres processus de nomination que nous examinons se font ministère par ministère. Il est question ici que le Conseil du Trésor nomme des personnes aux différents ministères. Il y a là toute une différence.

**M. Wild :** Il y a des nominations aux comités de vérification qui vont desservir les différents ministères. Je tiens à être prudent car pour moi cela est quelque peu différent que de dire que ces personnes sont nommées au ministère. Elles ne sont pas nommées au ministère. Elles sont nommées pour siéger au comité de vérification.

Pour ce qui est de la fonction de surveillance proprement dite, c'est pourquoi il s'agit d'une recommandation conjointe. Pour qu'intervienne le Conseil du Trésor en vertu des politiques, il doit y avoir une recommandation conjointe du sous-ministre et du contrôleur général. Le contrôleur général se place en situation de surveillance et veille, à condition que ce soit conforme à la politique, à ce que les personnes nommées possèdent les



committees. It is the Comptroller General who is placing himself and his position as Comptroller General of Canada to oversee this mechanism.

**Senator Milne:** Mr. Wild, do you think the purpose behind this amendment is to ensure that departments do not audit themselves, that there is some outside input so that the departments are not in the position of auditing themselves, which may raise questions again in the public mind?

**Mr. Wild:** The amendment itself is merely about an appointment authority. The objective, with respect to audit committees and having external members on those audit committees, is really driven through the policy and the legislative requirement to create the audit committee. It is very much about trying to make sure that there is an audit function occurring within the department that has sufficient independence from management that it is not coloured or biased by management.

**Senator Milne:** Exactly.

**Senator Nolin:** Mr. Wild, do I understand that when we look at the function of the commission in the new clause 227, creating the public appointment commission, (b) will apply to that? To appoint those officers, will they oversee, evaluate and approve the processes?

**Mr. Wild:** The mandate of the public appointments commission as it is currently drafted in the bill is to oversee, monitor, review and report on the selection process for appointments and reappointments by the Governor-in-Council, and then there is later scope under (b) to evaluate and improve the selection processes proposed by ministers.

**Senator Nolin:** Is the board between (a) and (b)?

**Mr. Wild:** That is the thing. Neither of those necessarily hits the board on the head, so to speak. Again, the oversight that is currently contemplated for these appointments is contemplated under the internal audit policy, and it is the Comptroller General who is providing that oversight to ensure that these appointments meet the necessary qualifications. It is true that this is not fitting under the public appointments commission explicitly. The public appointments commission may play a role in assisting the Comptroller General in playing his role, but that will be informal. That is not something that is required by law. That is the point I am trying to make.

**Senator Nolin:** The famous "code de pratique" could apply. I hope the answer is yes.

**The Chairman:** Thank you.

**Senator Nolin:** He is nodding, so he is saying yes.

**Mr. Wild:** Yes, it could.

compétences et les qualités requises pour être des membres efficaces des comités de vérification. C'est le contrôleur général qui se place lui-même, ainsi que son poste de contrôleur général du Canada, dans une situation de surveillant du mécanisme.

**Le sénateur Milne :** Monsieur Wild, pensez-vous que l'objet de cet amendement soit de veiller à ce que les ministères ne se vérifient pas eux-mêmes, à ce qu'il y ait un certain regard externe de sorte que les ministères ne puissent pas se vérifier eux-mêmes, ce qui pourrait là encore susciter certaines interrogations dans l'esprit du public?

**M. Wild :** L'amendement lui-même ne concerne que le pouvoir de nommer. L'objectif, en ce qui concerne les comités de vérification et le fait d'y nommer des personnes de l'extérieur, est véritablement le fait de la politique et de l'exigence législative de créer le comité de vérification. Il s'agit principalement de veiller à ce qu'il y ait au sein des ministères une fonction de vérification suffisamment indépendante de la direction pour ne pas être colorée ni influencée par elle.

**Le sénateur Milne :** Exactement.

**Le sénateur Nolin :** Monsieur Wild, ai-je bien compris qu'en ce qui concerne la fonction de la commission au nouvel article 227, créant la commission des nominations publiques, l'alinéa b) s'y appliquera? Pour ce qui est de la nomination de ces personnes, la commission va-t-elle surveiller, évaluer et approuver les processus?

**M. Wild :** Le mandat de la commission des nominations publiques, dans l'actuel libellé du projet de loi, est de surveiller, de vérifier, et d'évaluer les processus de sélection pour les nominations et les renouvellements de mandat par le gouverneur en conseil, et d'en faire rapport, puis il y a le pouvoir, en vertu de l'alinéa b), d'évaluer et d'approuver les processus de sélection proposés par les ministres.

**Le sénateur Nolin :** Le Conseil du Trésor s'inscrit-il entre a) et b)?

**M. Wild :** C'est justement cela. Aucun de ces deux alinéas ne traite directement de cela, si vous voulez. Encore une fois, la supervision qui est présentement envisagée pour ces nominations l'est dans le cadre de la politique en matière de vérification interne, et c'est le contrôleur général qui assure cette supervision pour veiller à ce que les personnes nommées présentent les qualités nécessaires. Il est vrai que ceci ne s'inscrit pas explicitement sous la commission des nominations publiques. La commission des nominations peut jouer un rôle en aidant le contrôleur général à jouer le sien, mais ce serait alors informel. Ce n'est pas une exigence de la loi. Voilà ce que j'essaie de dire.

**Le sénateur Nolin :** Le fameux « code de pratique » pourrait s'appliquer. J'ose espérer que la réponse est oui.

**Le président :** Merci.

**Le sénateur Nolin :** Il secoue la tête, alors il dit que oui.

**M. Wild :** Oui, ce le pourrait.

**Senator Joyal:** When I read the English version of the proposed text, it says "Governor in Council appointees" in the margin.

**Mr. Wild:** The marginal note is in error.

**Senator Joyal:** It is an error?

**Mr. Wild:** The marginal note is in error.

**Senator Joyal:** We have an answer. We can change this.

I am not sure that the interpretation of section 227 that you gave to Senator Nolin is correct. The appointments commission has various mandates. The first mandate is "to oversee, monitor, review and report on the selection process for appointments and reappointments by the Governor in Council to agencies, boards, commissions and Crown corporations..." The first group that the public appointments commission oversees is the agencies, boards, commissions and Crown corporations. The commission evaluates and approves "the selection processes proposed by ministers to fill vacancies and determine reappointments within their portfolios, monitor and reviews these processes and ensures that they are implemented as approved, giving special attention to any instances in which ministers make appointments that are inconsistent with the recommendation of the appointment panels."

The second field of responsibility of the public appointments commission is, to my reading of (b), ministerial appointments within their portfolio. That is the second field. Then they have practical responsibilities, which fall the code and so on. To me, they have two branches of responsibility: The agencies, boards, commission, Crown corporations, and then ministerial appointments. When I read 16.21, I see that the President of the Treasury Board receives the power to appoint persons to audit committees within the federal service. It seems that there is a link between 16.1 and paragraph (b) of the appointments commission, unless I am mistaken in my interpretation.

**Mr. Wild:** There are two points. First, in terms of agencies, boards, commissions and Crown corporations, it is only Governor-in-Council appointments with respect to those agencies that are under the mandate of the public appointments commission.

To go back to 16.21(1), the appointment is by the Treasury Board on the recommendation of the President of the Treasury Board. It is actually an appointment by the Treasury Board; it is not an appointment by the minister. The minister is merely making the recommendation. Treasury Board is a committee of the cabinet, so it is not the Governor-in-Council and it is not a minister.

**Senator Day:** It is on the recommendation of Mr. Baird.

**Mr. Wild:** A recommendation is not an appointment. There are ministerial appointments that are direct appointments by ministers.

**Le sénateur Joyal :** Je regarde la version anglaise du texte proposé, et on y lit, dans la marge, « Governor in Council appointees ».

**M. Wild :** Cette note dans la marge est une erreur.

**Le sénateur Joyal :** Une erreur?

**M. Wild :** La note dans la marge est une erreur.

**Le sénateur Joyal :** Nous avons une réponse. Nous pouvons changer cela.

Je ne suis pas certain que l'interprétation de l'article 227 que vous avez donnée au sénateur Nolin soit juste. La commission des nominations a plusieurs mandats. Son premier est de « superviser, surveiller et contrôler les processus de sélection des candidats à des nominations et renouvellements de mandat par le gouverneur en conseil pour les conseils, commissions, sociétés d'État et autres organismes et en faire rapport... » La première catégorie que surveille la commission des nominations publiques est celle des conseils, commissions, sociétés d'État et autres organismes. La commission évalue et approuve « les processus de sélection proposés par les ministres pour combler les vacances et renouveler les mandats au sein de leur portefeuille, supervise et contrôle ces processus, veille à ce qu'ils soient mis à exécution de la manière convenue, une attention toute particulière étant portée à toute nomination ministérielle qui ne donne pas suite à la recommandation du jury de sélection ».

La deuxième sphère de responsabilité de la commission des nominations publiques est, d'après ma lecture de l'alinéa b), celle des nominations par des ministres au sein de leur portefeuille. C'est là le deuxième volet. Puis la commission a des responsabilités pratiques, qui relèvent du code, et ainsi du suite. Pour moi, elle a deux secteurs de responsabilité : les conseils, commissions, sociétés d'État et autres organismes, puis les nominations ministérielles. Lorsque je lis le paragraphe 16.1, je constate que le président du Conseil du Trésor se voit accorder le pouvoir de nommer des personnes aux comités de vérification à l'intérieur de la fonction publique. Il me semble qu'il y a un lien entre 16.1 et l'alinéa b), concernant la commission des nominations, à moins que mon interprétation ne soit mauvaise.

**M. Wild :** Il y a deux choses. Premièrement, en ce qui concerne les conseils, commissions, sociétés d'État et autres organismes, ce ne sont que les nominations par gouverneur en conseil qui relèvent du mandat de la commission des nominations publiques.

Pour revenir au sous-paragraphe 16.21(1), la nomination est faite par le Conseil du Trésor sur recommandation de son président. Il s'agit en vérité d'une nomination par le Conseil du Trésor; ce n'est pas une nomination par le ministre. Le ministre fait simplement la recommandation. Le Conseil du Trésor est un comité du Cabinet, alors ce n'est pas le gouverneur en conseil et ce n'est pas un ministre.

**Le sénateur Day :** C'est sur recommandation de M. Baird.

**M. Wild :** Une recommandation n'est pas une nomination. Il y a des nominations ministérielles qui sont des nominations directes par les ministres.



**Senator Ringuette:** Is Treasury Board not part of the Governor-in-Council?

**Mr. Wild:** No, there is a distinction between the Governor-in-Council and Treasury Board. They are not the same thing.

**Senator Joyal:** I understand that.

**Mr. Wild:** Where you could possibly come in would be if, under (g), an Order-in-Council were issued to give the public appointments commission jurisdiction to oversee, but that requires the executive order through the Governor-in-Council. That could happen. There is the potential of a linkage made between the public appointments commission and this. At the moment, the way it is working through the policy is the Comptroller General would be overseeing this process to ensure that it is merit based.

**Senator Joyal:** It seems to me that the logic would want that practice of hiring outside the service, but for people who perform for four years within the service, they would review, evaluate and approve the selection process. That is the spirit, if you want, of the new public appointments commission. It is not that we do not trust the committee of the Treasury Board, which is normally formed by three ministers of the cabinet, but I think that it falls within the spirit of (b) that the process of an appointment by a minister would be reviewed. It does not change or remove the ability of the minister to choose whoever he or she wants to choose, but at least the process would have been reviewed by the public appointments commission. That seems to me to be the spirit of the intention here.

**Senator Nolin:** If I may, Mr. Chairman, I think we are in a very interesting area of an uncharted zone. We can ask Mr. Wild and Ms. Tapley to consult with their colleagues. Perhaps we can have ten minutes to look into this. If I follow Senator Joyal's reasoning, I would be inclined to say it is more of an (a) than a (b), because it is a committee of the cabinet. It does not exist.

**The Chairman:** Honourable senators, we will suspend for 10 minutes.

The committee suspended.

The committee resumed.

**The Chairman:** Are you ready to proceed, Senator Day?

**Senator Day:** We had an opportunity to discuss this matter during the break, and I think we have broken the logjam.

I move a subamendment to subsection 16.21(1) in the proposed motion that is before us. I move that "Treasury Board" be replaced with "Governor in Council." That subsection would then read: "...may be appointed to an audit committee by the Governor in Council on the recommendation of the President of the Treasury Board."

**Le sénateur Ringuette :** Le Conseil du Trésor n'est-il pas englobé dans le gouverneur en conseil?

**M. Wild :** Non, il y a une distinction entre le gouvernement en conseil et le Conseil du Trésor. Ce n'est pas la même chose.

**Le sénateur Joyal :** Je comprends cela.

**M. Wild :** Là où cela pourrait intervenir serait si, en vertu de l'alinéa g), il était émis un décret en conseil accordant à la commission des nominations publiques le pouvoir de superviser, mais cela exigerait un ordre exécutif par le biais du gouverneur en conseil. Cela pourrait arriver. Il y a cette possibilité de l'établissement d'un lien entre la commission des nominations publiques et ceci. À l'heure actuelle, la politique prévoit que c'est le contrôleur général qui surveillerait ce processus pour veiller à ce que la sélection soit fondée sur le mérite.

**Le sénateur Joyal :** Il me semble que la logique voudrait que l'on ait comme pratique de recruter à l'extérieur de la fonction publique, mais que dans le cas de personnes qui travaillent pendant quatre ans au sein de l'administration ils examineraient, évalueraient et approuveraient le processus de sélection. C'est là l'esprit, si vous voulez, de la nouvelle commission des nominations publiques. Ce n'est pas que nous ne faisons pas confiance au comité du Conseil du Trésor, qui est normalement formé de trois ministres du Cabinet, mais je pense que l'esprit de l'alinéa b) voudrait que le processus de nomination par un ministre fasse l'objet d'un examen. Cela ni ne modifie ni ne supprime la capacité du ministre de choisir qui il veut, mais au moins il faudrait que le processus soit examiné par la commission des nominations publiques. Voilà ce que me semble être l'esprit de l'intention visée ici.

**Le sénateur Nolin :** Si vous permettez, monsieur le président, je pense que nous traitons ici d'une partie très intéressante d'une zone encore inexplorée. Nous pourrions demander à M. Wild et à Mme Tapley de consulter leurs collègues. Nous pourrions peut-être prendre dix minutes pour examiner cela. Si je suis la logique du sénateur Joyal, je serais porté à dire que cela constitue davantage un a) qu'un b), car c'est un comité du Cabinet. Il n'existe pas.

**Le président :** Honorables sénateurs, nous allons suspendre nos travaux pendant dix minutes.

La séance est suspendue.

La séance reprend.

**Le président :** Êtes-vous prêt à poursuivre, sénateur Day?

**Le sénateur Day :** Nous avons eu l'occasion de discuter de cette question pendant la pause, et je pense que nous avons réglé l'impasse.

Je propose un sous-amendement au sous-paragraphe 16.21(1) dans la motion proposée dont nous sommes saisis. Je propose que « Conseil du Trésor » soit remplacé par « gouverneur en conseil ». Le nouveau texte de ce sous-paragraphe serait donc le suivant : « Le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du président du Conseil du Trésor, nommer à titre de membre de tout comité de vérification... »

The second subamendment is in subsection 16.21(3). I move that “Treasury Board” be replaced with “Governor in Council.”

In effect, that brings us under (a) of the clause that we were talking about earlier — the overseeing by (a) — and it also, coincidentally, makes the marginal note correct again.

**Senator Nolin:** I have not read the marginal notes, but now I will read them. They were correct in French; now we will have to correct them. The English version of the marginal notes were not okay, but now they are.

**Senator Day:** That is right.

**The Chairman:** The Honourable Senator Day moves a subamendment in the form of 16.21(1). “A person who does not occupy” — shall I dispense?

**Hon. Senators:** Dispense.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the subamendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Resuming debate on the amendment. Is there any further debate on the amendment, as amended?

**Senator Nolin:** Do you want me to read the marginal notes again because I have not read them in the first place?

**The Chairman:** No. We cannot modify a marginal note.

We are now voting on the amendment, as amended, of the Honourable Senator Nolin.

Shall the amendment, as amended, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall clause 259 carry, as amended?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Clause 259 is carried, as amended.

Shall clause 260 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, we are at clause 260 now. The next place where there is an amendment is at clause 306. With the unanimous consent of every member of the committee, we could bulk them together and do them all.

**Senator Day:** I will thumb through here while you are being briefed.

**The Chairman:** Honourable senators, shall clauses 260 to 305 inclusive carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

Le deuxième sous-amendement vise le sous-paragraphe 16.21(3). Je propose que « Conseil du Trésor » y soit remplacé par « gouverneur en conseil ».

Cela aurait pour effet de réinscrire ce cas de figure sous l’alinéa a) de l’article dont nous traitons plus tôt — l’alinéa a) qui parle de superviser, de surveiller, etc. — et, par incidence, cela rendrait également de nouveau conforme la note marginale.

**Le sénateur Nolin :** Je n’ai pas lu les notes marginales, mais je vais maintenant le faire. Elles étaient justes dans la version française. Il nous faudra maintenant les corriger. La version anglaise des notes marginales n’était pas juste, mais elle l’est maintenant.

**Le sénateur Day :** C’est exact.

**Le président :** L’honorable sénateur Day propose un sous-amendement au sous-paragraphe 16.21(1). « Le gouverneur en conseil peut... » — suis-je dispensé de la lecture du texte?

**Des voix :** Suffit!

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d’adopter le sous-amendement?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** Reprise du débat sur l’amendement. Y a-t-il d’autres interventions au sujet de l’amendement modifié?

**Le sénateur Nolin :** Aimeriez-vous que je lise à nouveau les notes marginales, car je ne les ai pas lues au départ?

**Le président :** Non. Nous ne pouvons pas modifier les notes marginales.

Nous allons maintenant voter sur l’amendement modifié de l’honorable sénateur Nolin.

L’amendement modifié est-il adopté?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** Adopté.

L’article 259 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** L’article 259 modifié est adopté.

L’article 260 est-il adopté?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** Honorables sénateurs, nous en sommes maintenant à l’article 260. L’amendement suivant intervient à l’article 306. Avec le consentement unanime des membres du comité, nous pourrions regrouper tous ces articles et en traiter en une fois.

**Le sénateur Day :** Je vais parcourir un peu tout ceci pendant qu’on vous explique.

**Le président :** Honorables sénateurs, les articles 260 à 305 inclusivement sont-ils adoptés?

**Des voix :** D’accord.



**The Chairman:** With the leave — and we have leave, I presume honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Clauses 260 to 305 are therefore carried.

**Senator Day:** We are now into another subject matter of procurement auditor. Senator Cowan will be presenting some amendments in that regard.

**The Chairman:** Honourable senators, shall clause 306 carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**Senator Day:** We have three amendments.

**Senator Cowan:** There is a package of procurement auditor amendments. Does everyone have that? They were circulated yesterday, I think.

On page 203, I move:

That Bill C-2 be amended in clause 306, on page 203, by replacing line 4 with the following:

“22.1(1) The Governor in Council shall”.

We believe the government wants to do this and, therefore, they should do it.

**The Chairman:** The “shall” is replacing “may.”

**Senator Cowan:** We have heard the discussion before about the practice.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Resuming debate on the main motion.

**Senator Cowan:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 306, on page 204, by replacing line 22 with the following:

“(4) The Procurement Auditor may re-”.

The current wording says that the procurement auditor may not recommend the cancellation of the contract to which the complaint relates. We feel it is appropriate that the procurement auditor have the power not to cancel a contract but to recommend the cancellation of the contract.

**The Chairman:** Could I ask Mr. Wild if there are any unintended consequences from that?

**Mr. Wild:** It is a shift from the policy intention of the government. The rationale behind the government’s policy intention is that these are the contracts that the procurement auditor would be examining or receiving complaints on, or contracts under the thresholds of the international trade tribunal

**Le président :** Avec le consentement — et je présume que j’ai votre consentement, honorables sénateurs?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** Les articles 260 à 305 sont donc adoptés.

**Le sénateur Day :** Nous abordons maintenant une autre question, celle du vérificateur de l’approvisionnement. Le sénateur Cowan va présenter certains amendements aux articles pertinents.

**Le président :** Honorables sénateurs, l’article 306 est-il adopté?

**Des voix :** Non.

**Le sénateur Day :** Nous avons trois amendements.

**Le sénateur Cowan :** Il y a un paquet d’amendements qui concernent le vérificateur de l’approvisionnement. Tout le monde a-t-il ce document? Il a été distribué hier, je pense.

À la page 203, je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l’article 306, page 203, par substitution, aux lignes 5 et 6, de ce qui suit :

« 22.1(1) Le gouverneur en conseil nomme un vérificateur de l’approvisionnement ».

Nous croyons que le gouvernement veut faire cela et qu’il devrait donc le faire.

**Le président :** L’expression « peut nommer » est remplacée par « nomme ».

**Le sénateur Cowan :** Nous avons déjà entendu la discussion au sujet de cette pratique.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d’adopter la motion d’amendement?

**Des voix :** D’accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** C’est adopté, avec dissidence.

Reprise du débat sur la motion principale.

**Le sénateur Cowan :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l’article 306, page 204, par substitution, à la ligne 18, de ce qui suit :

« (4) Il peut recommander l’annulation du ».

L’actuel libellé dit que le vérificateur de l’approvisionnement ne peut pas recommander l’annulation du marché visé par la plainte. Nous estimons qu’il est approprié que le vérificateur de l’approvisionnement soit habilité non pas à annuler un marché mais à en recommander l’annulation.

**Le président :** Puis-je demander à M. Wild s’il y aurait à cela des conséquences imprévues?

**M. Wild :** Il s’agit d’un décalage par rapport à l’intention du gouvernement. Le raisonnement sous-tendant l’intention du gouvernement est qu’il s’agit de contrats que le vérificateur de l’approvisionnement examinerait ou au sujet desquels il recevrait des plaintes, ou alors de contrats inférieurs au seuil à partir

— under \$25,000 for goods and under \$100,000 for services. There is a high volume of contracts under those values. I believe somewhere in the vicinity of 750,000 contracts fall under that nature. It could be disruptive to the procurement process if every time a decision was made a complainant came forward to suggest that he had been biased against or not given a fair shake in the process.

I understand that “may recommend the cancellation of contracts” does not give the procurement auditor the authority to cancel the contract. However, it leaves uncertainty as to the purpose of the recommendation. If the contract has gone on, the work is completed and the money is owed, what effect does a recommendation have? It has none on the legal validity of the contract, so it sits there. It is unclear from the government’s perspective as to what the purpose would be behind procurement auditor’s making a recommendation to actually cancel a contract.

**Senator Cowan:** If the contract has already been completed, then there is not much point in making a recommendation that it be cancelled. However, there might be a circumstance where a contract has been entered into or is proposed to be entered into but has not been completed or fulfilled, and there is some irregularity that would justify the procurement auditor’s making the recommendation. The government may or may not act on the recommendation, but the auditor would make a recommendation. It seemed odd to us that this layer of supervision and scrutiny would be established and the auditor put in place but he or she would not have the power to recommend cancellation if cancellation was appropriate. If the contract was completed, there would not be much point in making a recommendation. There is no requirement that this auditor audit personally, through his office, 750,000 contracts. An auditor does not do that in any circumstance.

**Senator Ringuette:** He is just a complaint mechanism.

**Mr. Wild:** Nor was I trying to suggest that. I was merely providing an idea of the magnitude of business that is actually done under those thresholds. The mandate of the procurement auditor is to ensure that the department has appropriate procedures and practices in place and to provide a mechanism independent from the departmental officials for contractors to bring forward issues they may be having with respect to the administration of their contracts or a contracting process under those thresholds.

**Senator Joyal:** It would be quite odd that the procurement auditor could make any recommendation but cancellation. Proposed subsection 22.2(3) says, “and the minister, with the procurement auditor’s findings and any recommendation.” That is the line before the line we have been talking about. He can, therefore, make any kind of recommendation. For example, he could recommend payment of damages but he could not recommend cancelling the contract. That is a contradiction. He could review, in his analysis of the findings, all the proper

duquel s’y intéressait le tribunal du commerce international — moins de 25 000 \$ pour des biens et moins de 100 000 \$ pour des services. Il existe un volume élevé de marchés dont la valeur est inférieure à ces seuils. Je pense que ce serait le cas d’environ 750 000 marchés. Ce pourrait bouleverser le processus d’approvisionnement si chaque fois qu’une décision était prise quelqu’un se présentait pour venir se plaindre d’avoir été lésé ou de ne pas s’être vu accorder toutes ses chances dans le processus.

Je comprends que les mots « peut recommander l’annulation du marché » n’autorise pas le vérificateur de l’approvisionnement à annuler un marché. Cependant, cela plonge dans l’incertitude l’objet de la recommandation. Si le contrat a été passé, que le travail a été effectué et que l’argent est dû, quel effet aurait cette recommandation? Elle n’en a aucun quant à la validité légale du contrat, de telle sorte que cela planerait tout simplement. Le gouvernement ne voit pas très bien quel objet serait servi par le fait que les vérificateurs de l’approvisionnement puissent recommander de véritablement annuler un contrat.

**Le sénateur Cowan :** Si le contrat a déjà été exécuté, alors il ne servirait pas à grand-chose de recommander son annulation. Cependant, il se pourrait qu’il se présente des circonstances dans lesquelles un marché aurait été passé ou proposé, sans qu’il ait été exécuté ou terminé, et s’il survenait quelque irrégularité, cela justifierait une telle recommandation par le vérificateur de l’approvisionnement. Le gouvernement pourrait y donner suite ou non, mais le vérificateur aurait pu faire sa recommandation. Il nous avait paru étrange que cette couche de supervision et de contrôle soit établie et que l’on crée ce poste de vérificateur, mais qu’il ou elle ne soit pas habilité à recommander l’annulation si l’annulation du marché est indiquée. Si le contrat était bouclé, une telle recommandation ne servirait pas à grand-chose. Il n’est nullement besoin que le vérificateur vérifie personnellement, par le biais de son bureau, 750 000 contrats. Un vérificateur ne fait jamais cela, quelles que soient les circonstances.

**Le sénateur Ringuette :** Le vérificateur ne constitue qu’un mécanisme de plainte.

**M. Wild :** Ce n’est pas non plus ce que je voulais laisser entendre. Je voulais simplement donner une idée de l’envergure de la tâche à accomplir en dessous de ces seuils. Le mandat du vérificateur de l’approvisionnement est de veiller à ce que le ministère ait en place les procédures et les pratiques appropriées et de fournir un mécanisme indépendant des fonctionnaires du ministère auquel peuvent recourir les entrepreneurs pour faire état de questions qu’ils peuvent avoir relativement à l’administration de leurs contrats ou au processus de passation de marchés inférieurs à ces seuils.

**Le sénateur Joyal :** Il serait plutôt étrange que le vérificateur de l’approvisionnement puisse faire n’importe quelle recommandation sauf d’annuler. Le sous-paragraphe 22.2(3) dit « et au ministre en cause, ... ses conclusions et ses éventuelles recommandations ». C’est ce qui précède la ligne dont nous venons de parler. Le vérificateur peut donc faire n’importe quelle recommandation. Par exemple, il pourrait recommander le paiement de dommages-intérêts, mais il ne pourrait pas recommander l’annulation du marché. Il y a là une



conclusions that you would draw from something improper that has been found in his investigation but he could not recommend a cancellation. He could recommend that the company or persons be awarded damages. There is something wrong with allowing recommendation but no cancellation. Sometimes he will conclude not only that the contract be cancelled but also that the person be compensated. There is an illogical element in the overall capacity to recommend that does not include authority to cancel, while he could recommend the remedy following the cancellation.

I prefer to say “may recommend the cancellation of the contract” or just delete proposed subsection 22.2 (4) and leave it like that.

**The Chairman:** The amendment to delete is not before us now.

Honourable senators, is it your pleasure that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 306 carry?

**Senator Cowan:** We reviewed this clause and looked at the plethora of new functions, organizations and offices that are being created by this act. Therefore, between this plethora and the fact that there are other audit functions referred to elsewhere in the act, we think that the best description of this officer is a “procurement ombudsman.” With that in mind, I move:

That Bill C-2 be amended in clause 306, on pages 203 and 204, by replacing the expression “Procurement Auditor” with the expression “Procurement Ombudsman” wherever it occurs, with such modifications as the circumstances require.

**The Chairman:** Did Senator Campbell give you any assistance?

**Senator Cowan:** I do not recall that this particular point is his but I am sure he agrees.

**Senator Andreychuk:** From a personal point of view, I put my objection to the word “ombudsman” in this category. The whole concept of ombudsman started in Sweden many years ago and was used for different purposes, although I do not presume to tell you all about that. I have been interested particularly in studying and supporting that area. I support the development of ombudsmen but this would not been an appropriate use of the term. At this late hour, if I feel strongly, perhaps I can address it at third reading in the Senate.

**The Chairman:** Honourable senators, is it your pleasure that the motion in amendment carry?

contradiction. Il pourrait revoir, dans son analyse des éléments, toutes les conclusions appropriées que vous tireriez d’une irrégularité constatée dans le cadre de son enquête, mais il ne pourrait pas recommander une annulation de marché. Il pourrait recommander que l’entreprise ou que les personnes concernées se fassent accorder des dommages-intérêts. Il y a quelque chose qui ne tourne pas rond si l’on accepte qu’il fasse des recommandations, mais pas qu’il annule. Il arrivera à l’occasion qu’il conclue que non seulement le marché doit être annulé mais que telle personne doit être dédommée. Il y a quelque chose d’illogique dans cette capacité générale de recommander sans que cela n’inclue le pouvoir d’annuler, alors qu’il pourrait recommander le redressement après annulation.

Je préférerais dire « peut recommander l’annulation du marché », ou alors qu’on supprime carrément le sous-paragraphe 22.2(4) et qu’on s’en tienne à cela.

**Le président :** Nous ne sommes pour le moment pas saisis d’un amendement visant la suppression de ce sous-paragraphe.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d’adopter la motion d’amendement?

**Des voix :** D’accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté, avec dissidence.

L’article 306 est-il adopté?

**Le sénateur Cowan :** Nous avons passé en revue cet article et examiné la pléthore de nouveaux bureaux, fonctions et organisations qui vont être créés par cette loi. En conséquence, entre cette pléthore et le fait qu’il y ait d’autres fonctions de vérification ailleurs dans la loi, nous pensons que la meilleure description de ce mandataire soit fournie par l’expression « ombudsman de l’approvisionnement ». Cela étant, je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l’article 306, aux pages 203 et 204, par remplacement du terme « vérificateur de l’approvisionnement » par « ombudsman de l’approvisionnement », avec les adaptations nécessaires.

**Le président :** Le sénateur Campbell vous a-t-il fourni quelque aide?

**Le sénateur Cowan :** Je ne me souviens pas que ce changement particulier lui appartienne, mais je suis certain qu’il est d’accord.

**Le sénateur Andreychuk :** D’un point de vue personnel, je m’oppose à ce que le mot « ombudsman » soit inscrit dans cette catégorie. Tout le concept d’ombudsman a vu le jour il y a de nombreuses années en Suède et a été utilisé à différentes fins, bien que je ne présume pas vous entretenir de tout cela. Je m’intéresse de très près à toutes ces questions et y suis favorable. J’appuie l’idée de la nomination d’ombudsmans, mais ce ne serait pas ici un emploi approprié de ce terme. À ce stade avancé de notre travail, si j’ai de fermes convictions en la matière, je pourrais peut-être aborder la question à l’étape de la troisième lecture au Sénat.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d’adopter la motion d’amendement?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 306, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 307 carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**Senator Cowan:** I move:

That Bill C-2 be amended in clause 307, on page 204, by replacing lines 41 to 43 with the following:

“in subsection 22.1(3);”

The effect of the amendment is to delete the words including the departments in respect of which those duties and functions shall not be performed.”

It is our view that the Governor-in-Council can make regulations, or ought to make regulations, respecting the performance of the duties and functions of the procurement ombudsman but ought not to direct that person to not perform functions in relation to any particular departments.

**Senator Andreychuk:** Perhaps Mr. Wild could refresh my memory.

In the drafting, if those words were taken out, it would give a broad ability to perform duties and functions, and regulate those. What was the reason for putting in “including the departments in respect of.” Are they automatically excluded?

**Mr. Wild:** As I understand it, the intent of those words is so that it is possible to exclude certain departments from the auditor's or ombudsman's review and, in particular, where the kind of contracting would involve national security. Unless this person has a specific kind of security clearance, there would be an issue as to whether this particular person would be involved in reviewing contracting related to national security. As far as I understand, that is the intent behind those regulations: to be able to deal with national security concerns.

**Senator Andreychuk:** It would provide more flexibility.

**Mr. Wild:** That flexibility would allow you to “out” certain departments or aspects of the contracting within that department where there might be a concern as to whether it is appropriate to have this particular individual overseeing what is going on.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 306 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté, avec dissidence.

L'article 307 adopté?

**Des voix :** Non.

**Le sénateur Cowan :** Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 307, page 204, par substitution, aux lignes 35 à 37, de ce qui suit :

« graphe 22.1(3); ».

Cet amendement aurait pour effet de supprimer les mots « notamment en ce qui touche les ministères à l'égard desquels il n'exerce pas ses attributions ».

Nous sommes d'avis que le gouverneur en conseil peut prendre des règlements, ou devrait prendre des règlements, relativement à l'exercice des attributions de l'ombudsman à l'approvisionnement, mais qu'il ne devrait pas donner comme directive à cette personne de ne pas exercer ses attributions à l'égard d'un ministère donné.

**Le sénateur Andreychuk :** M. Wild pourrait peut-être rafraîchir ma mémoire.

Si ces mots étaient enlevés du texte, cela assurerait une grande marge de manœuvre en matière d'exercice des attributions du vérificateur de l'approvisionnement, et les réglerait. Pourquoi a-t-on inséré dans le projet de loi « notamment en ce qui touche les ministères à l'égard desquels ». Ceux-ci sont-ils automatiquement exclus?

**M. Wild :** D'après ce que je comprends, l'objet de ce libellé est de faire en sorte qu'il soit possible d'exclure certains ministères d'un examen par le vérificateur ou par l'ombudsman, tout particulièrement dans les cas où le marché concernerait la sécurité nationale. À moins que cette personne n'ait une cote de sécurité d'un genre bien particulier, la question se poserait de savoir si elle devrait s'occuper d'examiner des contrats liés à la sécurité nationale. D'après ce que je comprends, c'est là l'objet visé ici : pouvoir traiter de questions liées à la sécurité nationale.

**Le sénateur Andreychuk :** Cela assurerait une plus grande flexibilité.

**M. Wild :** Cette flexibilité vous permettrait « d'exclure » certains ministères ou aspects de marchés au sein de ceux-ci et pour lesquels il ne serait pas approprié que le titulaire du poste surveille ce qui se passe.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté, avec dissidence.



Shall clause 307 carry?

**Senator Cowan:** I have two consequential amendments. I move:

That Bill C-2 be amended in clause 307,

(a) on page 204, by replacing line 40 with the following:

“tions of the Procurement Ombudsman referred to”; and

(b) on page 205, by replacing line 7 with the following:

“Procurement Ombudsman may make in response”.

These are consequential to the amendment so enthusiastically received a moment ago.

**The Chairman:** Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 307, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** On division.

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried, on division.

Shall clause 308 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 309 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 310 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 311 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 312 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 313 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 314 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the schedule carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1, the short title, carry?

**Senator Day:** Before we go back to the front and pass all these clauses, I want to let honourable senators know that I would speak on the issue of observations. Can you tell me the appropriate time for me to speak on that issue?

L'article 307 est-il adopté?

**Le sénateur Cowan :** J'ai deux amendements corrélatifs. Je propose :

Que le projet de loi C-2 soit modifié, à l'article 307 :

a) à la page 204, par substitution, à la ligne 33, de ce qui suit :

« a) l'exercice des attributions de l'ombudsman »;

b) à la page 205, par substitution, aux lignes 5 et 6, de ce qui suit :

« c) la nature des recommandations que l'ombudsman de l'approvisionnement peut faire ».

Il s'agit là d'amendements corrélatifs à l'amendement qui a été accueilli avec tant d'enthousiasme il y a un instant.

**Le président :** Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 307 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Avec dissidence.

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté, avec dissidence.

L'article 308 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 309 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 310 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 311 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 312 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 313 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 314 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'annexe est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 1, le titre abrégé, est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Avant de retourner au début et d'adopter tous ces articles, j'aimerais faire savoir aux honorables sénateurs que je vais prendre la parole au sujet des observations. Pourriez-vous me dire à quel moment il serait opportun que j'intervienne là-dessus?

**The Chairman:** My instruction is that we should carry the short title and the title, pass the bill, and then deal with observations.

**Senator Day:** Would you make a modification on that — if we do the title and then before we adopt the bill, we could have a discussion on the other?

**The Chairman:** Agreed.

**Senator Stratton:** Is there a reason for that? That is unusual.

**Senator Day:** I do not consider it unusual. I would like to discuss with the committee the observations and make some comments in that regard. They are available, they just arrived. We will talk about that once I start making my presentation with respect to the observations. Without an agreement with respect to the observations, we cannot agree on adopting the bill.

**Senator Andreychuk:** It is unusual. We have to determine what we, as a committee — not a particular part of the committee — wish to do.

We have gone through the bill. We have gone to the amendments and we either adopt the bill, reject the bill or amend the bill.

**Senator Day:** Adopt the bill with observations.

**Senator Andreychuk:** When we get to the reporting portion, we determine whether we are going to attach observations. I would hope we would be given an opportunity to determine whether we, as a committee, wish to have observations, and discuss the appropriateness of observations, which would be after we have completed the bill.

To preclude that is, I am sure, outside our rules but also highly unusual. I cannot agree to be talking about observations when I have not even agreed that there should be observations.

I know I am in a minority position in this Senate with my colleagues. If you want to exercise your prerogative as a majority, I know what the consequences will be to me. However, I would hope that you would respect the rules of the committee, follow them, and take this to its logical conclusion.

**Senator Day:** The committee determines its own rules. That is why I asked this question now — I guess we are going into this discussion at this stage, Mr. Chairman. My point was simply that for us to adopt the bill without having a determination that there will be observations, it could be taken that we are adopting the bill without observations. Therefore, I think it is important that we have that established agreement.

**Senator Prud'homme:** I have been through this before in another committee. I admire the work you have done so I will not keep you because I am not a member of the committee.

**Le président :** D'après les instructions qu'on m'a données, nous devrions adopter le titre abrégé et le titre, adopter le projet de loi, puis traiter des observations.

**Le sénateur Day :** Accepteriez-vous que l'on modifie cela, que si nous adoptons le titre, nous puissions discuter du reste avant d'adopter le projet de loi?

**Le président :** D'accord.

**Le sénateur Stratton :** Y a-t-il une raison à cela? Cela est inhabituel.

**Le sénateur Day :** Je ne considère pas que ce soit inhabituel. J'aimerais discuter avec le comité des observations et faire quelques commentaires en la matière. Le texte est disponible; il vient tout juste d'arriver. Nous discuterons de cela une fois que j'aurai commencé mon intervention au sujet des observations. En l'absence d'une entente au sujet des observations, nous ne pouvons pas convenir de l'adoption du projet de loi.

**Le sénateur Andreychuk :** Cela est inhabituel. Il nous faut déterminer ce que nous voulons faire en tant que comité — et non pas en tant que partie du comité.

Nous avons passé en revue le projet de loi. Nous avons traité des amendements et il nous faut et ou adopter le projet, ou le rejeter ou le modifier.

**Le sénateur Day :** Adopter le projet de loi avec des observations.

**Le sénateur Andreychuk :** Une fois que nous en serons arrivés à la partie concernant le rapport, nous déterminerons si nous allons y annexer des observations. J'ose espérer que l'on nous donnera l'occasion de déterminer si nous souhaitons, en tant que comité, fournir des observations et en discuter de l'opportunité, mais cela ne peut venir qu'une fois terminé l'examen du projet de loi.

Interdire cela serait, j'en suis certaine, contraire au règlement mais également très peu habituel. Je ne peux pas accepter que l'on parle d'observations alors que nous n'avons même pas encore convenu qu'il devrait y en avoir.

Je sais que je suis en situation minoritaire auprès de mes collègues au Sénat. Si vous souhaitez exercer votre prérogative en tant que majorité, je sais quelles en seront les conséquences pour moi. Cependant, j'ose espérer que vous respecterez les règles du comité, les suivrez et mènerez cet exercice à son aboutissement logique.

**Le sénateur Day :** Le comité décide de ses propres règles. C'est pourquoi j'ai choisi de poser maintenant la question — je devine que nous entamons à ce stade-ci la discussion, monsieur le président. Mon objet était simplement de dire que si nous adoptons le projet de loi sans déterminer qu'il y aurait des observations, cela pourrait être interprété comme si nous adoptons le projet de loi sans observations. Voilà pourquoi je pense qu'il est important que notre entente soit bien établie.

**Le sénateur Prud'homme :** J'ai déjà vécu cette même situation dans un autre comité. J'admire le travail que vous avez fait et je ne vais donc pas vous retarder car je ne suis pas membre du comité.



I would have thought that the chair could solve it in the following way: Is the bill adopted? Yes or no. Once this is completed, I think you have another motion, which is: Shall I report the bill? It is, in my view, at that time that Senator Day could refuse and says no, you will not report the bill unless you accept a minority report or observation or something of that kind. He has two options. I just want to share what I went through in a previous committee.

**The Chairman:** Senator Prud'homme is correct. That is the standard procedure.

**Senator Day:** I defer to the wisdom of my good friend, Senator Prud'homme. I appreciate your help.

**The Chairman:** Shall clause 1, which contains the short title, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the bill carry as amended?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried, on division.

**Senator Day:** Is this the appropriate time, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Not quite yet.

Shall I report the bill to the Senate, as amended?

Now is the proper time.

**Senator Day:** Mr. Chairman, thank you for recognizing me.

Before I go into my presentation, I have been asked by the Senate counsel if he could leave. We will not need his counsel with respect to this. I believe Mr. Wild said he may wish to stay. Would the committee agree that Mr. Patrice can leave?

**The Chairman:** Yes, it is agreed.

Mr. Patrice, on behalf of the committee, I would like to say thank you very much for the long hours, and the extensive and excellent work you have done to assist the committee on a difficult piece of work. It is much appreciated.

**Mr. Patrice:** Thank you, Mr. Chairman, and members of the committee.

**Mr. Wild:** There is no need for me to continue at the table. I will probably take a seat in the audience to listen to the senators. I do not need to be on camera anymore.

**The Chairman:** Senator Day, I understand that certain papers called "observations" have arrived. Do we have your permission to circulate them to everyone at this time?

J'aurais pensé que le président aurait pu régler la question de la façon suivante : le projet de loi est-il adopté? Oui ou non. Une fois cette étape franchie, je pense que vous auriez une autre motion, soit : dois-je faire rapport du projet de loi? C'est à mon sens à ce moment-là que le sénateur Day pourrait refuser et dire non, vous ne ferez pas rapport du projet de loi à moins d'accepter un rapport minoritaire ou des observations ou quelque chose du genre. Il a deux possibilités. Je voulais simplement partager avec vous ce que j'ai vécu dans un autre comité.

**Le président :** Le sénateur Prud'homme a raison. C'est là la façon de faire habituelle.

**Le sénateur Day :** Je m'en remets à la sagesse de mon bon ami, le sénateur Prud'homme. J'apprécie votre aide.

**Le président :** L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Le projet de loi modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté, avec dissidence.

**Le sénateur Day :** Est-ce maintenant le bon moment, monsieur le président?

**Le président :** Pas tout à fait.

Dois-je faire rapport du projet de loi modifié au Sénat?

C'est maintenant le bon moment.

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, merci de me donner la parole.

Avant que je ne me lance dans ma présentation, le conseiller juridique du Sénat me demande s'il peut quitter. Nous n'aurons pas besoin de ses conseils pour ceci. Je pense que M. Wild a exprimé le désir de rester. Le comité accepte-t-il que M. Patrice s'en aille?

**Le président :** Oui.

Monsieur Patrice, j'aimerais, au nom du comité, vous remercier sincèrement pour les longues heures et l'excellent travail que vous avez faits pour aider le comité dans cette tâche fort difficile. Nous vous en sommes très reconnaissants.

**M. Patrice :** Merci, monsieur le président, mesdames et messieurs les membres du comité.

**M. Wild :** Il n'est aucunement besoin que je demeure assis à la table. Je vais sans doute m'asseoir au fond de la salle pour écouter les sénateurs. Il n'est plus besoin pour moi d'être à la télévision.

**Le président :** Sénateur Day, si j'ai bien compris, certains documents portant le titre de « observations » sont arrivés. Avons-nous votre permission de les distribuer maintenant à tout le monde?

**Senator Day:** Absolutely.

**Senator Baker:** I wonder if, for the record, we could also thank Mr. Wild and his staff. I think he has done a marvellous job over the entire period of time.

**The Chairman:** Mr. Wild, the clapping and the applause speaks for itself. Thank you both very much.

**Senator Day:** It is getting awfully lonely down here, Mr. Chairman.

**Senator Stratton:** I have to ask a simple question. How many trees have you people killed as we have gone through this proposed legislation? There over 100 amendments and these are your observations.

**The Chairman:** Senator Day, there are certain members who have never seen this document before now. It would be useful if we could have some time to read it. Before doing so, could you give us an overview, as well as an outline of what you had intended in tabling these with us at this time?

**Senator Day:** Thank you very much, Mr. Chairman.

Honourable senators, the approach that we in the opposition have taken in the committee in relation to this particular matter is one of cooperation with the government.

We met after Parliament adjourned in June. We met again for two weeks when Parliament was not sitting in September; and then we met, as honourable senators will know, on several dates. We had extended times, including these last two days, to help meet a very tight schedule, recognizing the importance of this legislation to the current government.

Having said that, Mr. Chairman, there were times when we were not able to meet the time demands in determining whether we should make an amendment or not make an amendment. As I pointed out to the President of the Treasury Board when he appeared two days ago, in our observations we want him to understand that these are serious observations where, given different circumstances, we might well have proposed further amendments to the legislation.

There was another impediment to filing amendments, which is that in certain portions of acts referred to — and there are probably nearly 100 acts referred to in Bill C-2 — we received very compelling evidence, but perhaps one of these statutes was not opened up enough to incorporate some of those comments.

We prepared some serious observations in this report, which we would like to see attached to the bill when we report it back and have you report it back to the chamber. We wish them to be taken as serious observations — points that should be dealt with by the government and perhaps by the Senate chamber in due course.

That is the overview. That is why it is as lengthy as it is.

**Le sénateur Day :** Absolument.

**Le sénateur Baker :** Pourrions-nous, afin que cela figure au procès-verbal, remercier également M. Wild et son équipe? Je pense qu'il a fait un merveilleux travail pendant toute cette période.

**Le président :** Monsieur Wild, les applaudissements se passent d'explication. Merci beaucoup à tous les deux.

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, je vais bientôt m'ennuyer tout seul dans mon coin.

**Le sénateur Stratton :** Il me faut poser une question très simple. Combien d'arbres avez-vous tués au fil de l'examen de ce projet de loi? Il y a plus de 100 amendements, ainsi que vos observations.

**Le président :** Sénateur Day, plusieurs membres du comité voient ce document pour la première fois. Il serait bon que nous ayons un peu de temps pour le lire. Avant de ce faire, pourriez-vous nous en donner un aperçu et nous expliquer ce que vous visez en déposant ces observations auprès de nous à ce stade?

**Le sénateur Day :** Merci beaucoup, monsieur le président.

Honorable sénateurs, l'approche que nous autres, membres de l'opposition, avons suivie en comité dans l'étude de cette question en a été une de collaboration avec le gouvernement.

Nous nous sommes réunis après l'ajournement du Parlement en juin. Nous nous sommes réunis à nouveau pendant deux semaines en septembre alors que le Parlement ne siégeait pas, et nous avons eu encore d'autres journées de réunion, comme le savent les honorables sénateurs. Nous avons eu des séances prolongées, y compris ces deux derniers jours, ce dans le but de respecter un échéancier très serré, reconnaissant l'importance de ce projet de loi pour l'actuel gouvernement.

Cela étant dit, monsieur le président, il s'est présenté des situations pour lesquelles nous n'avons pas pu respecter les délais impartis pour déterminer s'il nous fallait proposer ou non un amendement. Comme je l'ai signalé au président du Conseil du Trésor lorsqu'il a comparu il y a deux jours, nous tenons à ce qu'il comprenne, à la lecture de nos observations, que celles-ci sont sérieuses, et que dans d'autres circonstances nous aurions peut-être proposé d'autres amendements au projet de loi.

Il y a eu une autre entrave au dépôt d'amendements du fait que certaines parties de lois dont il est fait mention — et il est sans doute fait mention d'une centaine de lois dans le projet de loi C-2 — nous avons entendu des témoignages très probants, mais un de ces textes de loi n'a peut-être pas été suffisamment ouvert pour intégrer certains de ces commentaires.

C'est ainsi que nous avons étayé dans ce rapport un certain nombre d'observations sérieuses que nous aimerions voir annexer au projet de loi avant que vous n'en fassiez rapport à la Chambre. Nous aimerions que ces observations soient prises au sérieux — qu'elles soient examinées par le gouvernement et peut-être en temps voulu par le Sénat.

Voilà donc un petit survol. C'est pourquoi le document est aussi long qu'il l'est.



The fact that the government came forward with nearly 50 amendments of its own is an indication of the hard work that we have all done. We are not criticizing the government — in fact, we are complimenting the government for having done so.

That is my overview, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Senator Day.

You have handed us a document of some 59 pages. I have not had a chance to read one word of it. You are asking us to have this 59-page document attached to the report when it goes to the Senate tomorrow. I would like to ask you this: Are you saying to us as a committee that it has been impossible for you to have even given us half of this document before this time so we could have read it rather than at this very last moment, at ten minutes to six the night before we are to report? What is the reason why this is suddenly thrust upon us — a 60-page document for us to read and approve, with no notice of the contents before now? Is there not a way where there could have been a bit of cooperation to assist honourable senators on the other side to be able to participate meaningfully on a debate on these observations?

**Senator Day:** Mr. Chairman, that would have worked beautifully if we had had about a week to 10 days following the last witnesses for us to get together on our amendments and our observations. Unfortunately, we had one day. In that one day we had to prepare, number one in priority, all of our amendments. As you know, until the minister appeared two days ago, we had no cooperation with respect to drafting. We had a group of two —

**The Chairman:** There was some assistance in drafting.

**Senator Day:** Not until two days ago. We had to do that work ourselves. The first priority is always the amendments. The second priority was to comment on those items that we felt strongly about that we could not incorporate in amendments.

**The Chairman:** I would like to call on Senator Andreychuk.

**Senator Andreychuk:** I want a point of information. Perhaps someone who has been around longer can tell me. As we work through a bill and question witnesses and discuss with each other and debate with each other, we often say, perhaps if this does not come as an amendment we should give our advice either to the chamber or to the government. So we want observations.

Certainly 10 to 15 years ago, observations were very sparingly used. They would be directed at some comment. More recently, we have added more and more observations, I think for positive reasons. It has always occurred to me that it is at the end. Even if we disagree with amendments, the observations are generally what we, as a committee feel, think and suggest. In my time, I can only think of one time where a document has come forward and

Le fait que le gouvernement ait lui-même proposé près de 50 amendements témoigne du travail assidu que nous avons tous fait. Nous ne critiquons pas le gouvernement — en fait, nous le félicitons de ce qu'il a fait.

Voilà qui met fin à mon petit résumé, monsieur le président.

**Le président :** Merci, sénateur Day.

Vous nous avez remis un document de quelque 59 pages. Je n'en ai pas encore lu un seul mot. Vous nous demandez d'annexer ce document de 59 pages au rapport devant être déposé demain au Sénat. Ma question pour vous est la suivante : êtes-vous en train de dire au comité qu'il vous aurait été impossible de nous remettre ne serait-ce que la moitié de ce document à l'avance, afin que nous puissions le lire, au lieu de nous le présenter à la toute fin, à dix-huit heures moins dix la veille du dépôt de notre rapport? Pourquoi cela nous est-il imposé tout d'un coup — un document de 60 pages que nous devons lire et approuver, sans même avoir eu de préavis quant à son contenu? N'y aurait-il pas pu y avoir un peu de collaboration, pour aider les honorables sénateurs de l'autre côté afin qu'ils soient en mesure de participer intelligemment à une discussion sur ces observations?

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, tout aurait fonctionné à merveille si nous avions disposé de huit à dix jours, après la comparution des derniers témoins, pour nous rencontrer afin de discuter de nos amendements et observations. Malheureusement, nous n'avons eu qu'une journée. Et dans cette seule journée, il nous a fallu préparer tous nos amendements, ce qui était notre priorité numéro un. Comme vous le savez, jusqu'à la comparution du ministre, il y a deux jours, nous n'avions bénéficié d'aucune collaboration sur le plan rédactionnel. Nous avons eu un groupe de deux...

**Le président :** Il y a eu une certaine aide sur le plan rédaction.

**Le sénateur Day :** Pas avant il y a deux jours. Il nous a fallu faire le travail nous-mêmes. La première priorité est toujours les amendements. La deuxième priorité était de faire des commentaires sur les aspects au sujet desquels nous avons de fermes convictions mais que nous ne pouvions pas intégrer dans les amendements.

**Le président :** J'aimerais laisser intervenir la sénatrice Andreychuk.

**Le sénateur Andreychuk :** J'aimerais un renseignement. Peut-être que quelqu'un qui est ici depuis plus longtemps que moi pourra me renseigner. Au fil de notre examen d'un projet de loi, de l'interrogation des témoins et des discussions entre nous, nous disons souvent, si telle ou telle chose ne vient pas sous forme d'amendement, nous pourrions peut-être livrer nos conseils ou au Sénat ou au gouvernement. C'est ainsi que nous faisons des observations.

Il est certain qu'il y a 10 ou 15 ans, l'on ne recourait que très parcimonieusement aux observations. Lorsque des observations étaient faites, elles visaient quelque commentaire précis. Plus récemment, l'on a ajouté de plus en plus d'observations, pour, je pense, des raisons positives. Les observations, ai-je toujours pensé, venaient à la fin. Même si nous ne sommes pas tous d'accord en ce qui concerne les amendements, les observations

been presented not only in its length but in scanning the first little bit in the way this is critiquing policy, critiquing the government and making observations.

**Senator Baker:** When was that? Which report are you talking about? You said there was another instance. I am wondering what instance that was.

**Senator Andreychuk:** No; I am sorry. Let me finish. This report seems to go a lot further.

In the other instance, in the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, one particular member did not want to thwart the majority. I think we were unanimous but for this member, and he signalled his differences with us very early in the review of the bill and came to the Senate and put forward his opposing point of view. I believe I can just say it is the gambling one, if Senator Milne is looking at me and remembers it. I thought it was done with a lot of respect for the collective group.

I want to read it. I would like to know whether this is your report, because I have often come with observations on my own or others have come and then we ask the clerk to put them together as the report. This seems to be a report. Is it your report? Is it yours, plus someone else's? Could I know whose report this is?

**Senator Day:** Mr. Chairman, I would be pleased to rely to that. This is a report that I have moved that this committee adopt as a report to be attached to Bill C-2.

**The Chairman:** We cannot accept that until we have each had an opportunity to read it. It is a 60-page report that has just been given to us and I have not read one word of it yet.

**Senator Day:** I am in your hands in that regard.

**The Chairman:** Honourable senators, we will have to suspend while we have time to read this report.

**Senator Stratton:** If I may make a few observations, fundamentally, you have had time. We started this in June; we finished section by section. You could have had your observations written on each section as you went through this and modified them slightly at the end, of course, but you had the time. We have sat for over 122 days now; in a span of 122 days.

**Senator Day:** There you go.

**Senator Stratton:** I look at that and say that there was time; you cannot deny that part.

The second part is that I take umbrage with the reference made of me on page 29.

**The Chairman:** Senator Stratton, I have not read the report.

correspondent généralement à ce que le comité pense et propose. Je ne me souviens que d'un cas, depuis que je suis ici, où un document a été déposé dans son entier malgré le fait qu'à en parcourir le début il en ressortait, comme c'est le cas ici, qu'il s'agissait d'une critique de la politique, d'une critique du gouvernement et d'observations.

**Le sénateur Baker :** Quand était-ce? De quel rapport parlez-vous? Vous avez dit qu'il y a eu un autre cas. Je me demande de quel cas vous parlez.

**Le sénateur Andreychuk :** Non; excusez-moi. Laissez-moi terminer. Ce rapport semble aller beaucoup plus loin.

Dans l'autre cas, au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, un sénateur ne voulait pas contrarier la majorité. Je pense qu'il y avait unanimité, exception faite de lui, et il nous avait signifié ses divergences de vue très tôt dans l'examen du projet de loi et était allé au Sénat pour déposer sa position contraire. Je pense pouvoir dire que c'était le projet de loi sur le jeu, si la sénatrice Milne me regarde et s'en souvient. Je pense que cela a été fait avec beaucoup de respect pour le groupe dans son ensemble.

Je veux lire ce document. J'aimerais savoir si c'est votre rapport, car je suis souvent arrivée moi-même avec des observations, ainsi que d'autres, et nous demandons alors au greffier de les réunir sous forme de rapport. Cela me fait l'impression d'un rapport. Est-ce votre rapport? Est-ce le vôtre ainsi que celui de quelqu'un d'autre? Pourrait-on me dire de qui est ce rapport?

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, je serais très heureux de répondre. Ceci est un rapport que je propose que le comité adopte en tant que rapport à annexer au projet de loi C-2.

**Le président :** Nous ne pouvons pas accepter cela tant et aussi temps que chacun d'entre nous n'a pas eu l'occasion de le lire. C'est un rapport de 60 pages qui vient tout juste de nous être remis et je n'en ai pas encore lu un seul mot.

**Le sénateur Day :** C'est à vous de décider.

**Le président :** Honorables sénateurs, il nous faudra suspendre la séance afin que chacun ait le temps de lire ce rapport.

**Le sénateur Stratton :** Si vous permettez que je fasse quelques observations, au fond, vous avez eu du temps. Nous avons commencé cette étude en juin; nous venons de terminer l'étude article par article. Vous auriez pu rédiger vos observations sur chaque partie au fur et à mesure, pour y apporter ensuite quelques légères modifications à la fin, bien sûr, mais vous avez eu le temps. Nous avons siégé pendant plus de 122 jours. Vous avez disposé de 122 jours.

**Le sénateur Day :** Vous voilà lancé.

**Le sénateur Stratton :** Je regarde ceci et je dis qu'il y a eu du temps. Vous ne pouvez pas dire le contraire là-dessus.

Deuxièmement, vous me portez ombrage avec ce que vous dites à mon sujet à la page 13 de la version française.

**Le président :** Sénateur Stratton, je n'ai pas lu le rapport.



**Senator Stratton:** I do not know whether that is in context or out of context. It is like quoting Pierre Elliott Trudeau: Why should I sell your wheat? It is the same thing here. I object to that being there. That is just one observation. I will get back to you with the balance.

**The Chairman:** Honourable senators, before we suspend, I do not mean to put him on the spot, but there is one senator around this table with more experience than any of the rest of us and it is Honourable Senator Prud'homme. Senator Prud'homme, do you have anything to help us understand the procedures that are now before us?

**Senator Prud'homme:** I do, but I do not want to be killed by everyone if I input my views. I have not been a member of the committee. You are asking me not an opinion but strictly about procedure.

**The Chairman:** Yes, procedure.

**Senator Prud'homme:** I will watch the staff that are very able and then give you my opinion, because I have been asked to do so; otherwise, I would have kept silent.

For example, as chairman of the Foreign Affairs and National Defence Committee, I was the first one to allow a minority report within the report. I used as educational tools what happened in the Supreme Court. As you know, in order to understand the feeling of the law at the Supreme Court, you have the majority report and annexed to it you have the minority report. Any scholar who wants to know what happened there will read both sides. I said, "That is not the rule, it is not the custom, but I will allow the minority report." Here it could happen that what I call a minority report will happen to be a bill with a majority report of disagreement with the minority. It is for you to decide which one you want.

There would be nothing wrong in adding to your report whatever minority report you can find. Is it a minority report of the Honourable Senator Day or is it by a group of senators, the views of a senator who disagrees over the period of your discussion? Having been asked, yes, I think it could be added to a report. You have the bill and now you have the dilemma of deciding. The bill was passed but I do not have authority to report it. That is not in my hands. This is strictly for you to decide, not for me.

Yes, as disagreeable or agreeable that we may find the process, this could easily be added to the report of the bill, with views expressed by — it could be signed by one. You can allow yourself to say "with minority report" or, if everyone in the majority here feels like Senator Day, it can be attached to the bill.

Am I clear? It has been done in the House of Commons; in the Senate, I have not enough experience, but it has been done.

**Le sénateur Stratton :** J'ignore si ceci est dit en contexte ou hors contexte. C'est comme citer Pierre-Elliott Trudeau : pourquoi devrais-je vendre votre blé? C'est la même chose ici. Je m'oppose à ce que cela figure là-dedans. Ce n'est là qu'une observation. Je vous reviendrai avec le reste.

**Le président :** Honorables sénateurs, avant de suspendre la séance, je ne veux mettre personne sur la sellette, mais il y a à cette table un sénateur qui a plus d'expérience que n'importe lequel d'entre nous, et c'est l'honorable sénateur Prud'homme. Sénateur Prud'homme, auriez-vous quelques conseils à nous donner pour nous aider à comprendre la procédure que nous avons devant nous?

**Le sénateur Prud'homme :** Oui, mais je ne voudrais pas qu'on me tape dessus si j'exprime mes opinions. Je n'ai pas été membre du comité. Vous ne me demandez pas mon opinion, mais m'interrogez simplement au sujet de la procédure.

**Le président :** Oui, la procédure.

**Le sénateur Prud'homme :** Je vais surveiller le personnel, qui est très compétent, puis vous donner mon opinion, car c'est ce que vous me demandez. Si vous ne me l'aviez pas demandé, je n'aurais rien dit.

Par exemple, en tant que président du Comité des affaires étrangères et de la défense nationale, j'ai été le premier à autoriser l'intégration dans le rapport du comité d'un rapport minoritaire. J'ai utilisé comme outil éducationnel ce qui se passait à la Cour suprême. Comme vous le savez, pour bien sentir la loi au niveau de la Cour suprême, vous avez le rapport majoritaire et y est annexé le rapport minoritaire. Tout chercheur désireux de savoir ce qui s'est passé lira les deux. C'est ainsi que j'ai dit « Ce n'est pas la règle, ce n'est pas la coutume, mais je vais autoriser le rapport minoritaire ». Ici, il se pourrait que ce que j'appelle un rapport minoritaire soit un projet de loi avec un rapport majoritaire en désaccord avec la minorité. C'est à vous de décider lequel vous voulez.

Il n'y aurait rien de mal à ce que soit ajouté à votre rapport n'importe quel rapport minoritaire. Est-ce un rapport minoritaire de l'honorable sénateur Day ou celui d'un groupe de sénateurs, exprimant les opinions d'un sénateur qui n'a pas été du même avis pendant la discussion? Vous me posez la question, alors ma réponse est que oui, je pense que cela pourrait être ajouté à un rapport. Vous avez le projet de loi et vous avez maintenant ce dilemme et cette décision à prendre. Le projet de loi a été adopté, mais je ne suis pas autorisé à en faire rapport. Cela ne relève pas de moi. C'est strictement à vous qu'il revient de décider, et non pas à moi.

Oui, que le processus nous plaise ou non, l'on pourrait facilement ajouter au rapport sur le projet de loi des opinions exprimées par — cela pourrait être signé par une seule personne. Vous pouvez dire « avec un rapport minoritaire » ou, si tous les membres de la majorité sont du même avis que le sénateur Day, cela pourrait être annexé au projet de loi.

Ai-je été clair? Cela a été fait à la Chambre des communes; au Sénat, je n'en ai pas une expérience suffisante, mais cela a été fait.

**Senator Andreychuk:** You were chair of a committee on the House of Commons side.

**The Chairman:** Senator Prud'homme, I deeply appreciate those words.

Honourable senators, before I ask that we suspend for an hour, I wish to refer honourable senators to the *Rules of the Senate of Canada*, rule 96 (1), which states:

96. (1) A question before a select committee shall be decided by a majority vote including the vote of the chairman. When the votes are equal, the decision shall be deemed to be in the negative.

(2) A report of any select committee shall contain the conclusions agreed to by the majority.

The next clause is not relevant. It states that "A motion made in any select committee shall not require a seconder."

Honourable senators, I now suspend for an hour while we have an opportunity to read the report.

The committee suspended.

The committee resumed.

**The Chairman:** Honourable senators, I call the meeting back to order. Before we suspended, a motion had been made by Senator Day that the committee adopt the observations to be appended to the report. I said that I had not had a chance to read the 60-page report, and leave was given for those senators who had not reviewed the report to read it.

I have had a chance to skim-read the report, and I looked at page 13, the second paragraph of which states:

Your committee finds this attempt by the "New Government of Canada" to muzzle Members of Parliament in order to prevent them from discussing with anyone information received from ordinary Canadians about possible wrongdoing by Members of Cabinet and other senior public office holders to be offensive in the extreme.

That is not language that I can agree with, and I, for one, would not agree with these draft observations. I would like to ask other members their views.

**Senator Andreychuk:** I have read it quickly twice, and I must say that, in all my years in the Senate, I am shocked and appalled both by the language and the content.

It is unprecedented that we are facing a 59-page observation on a bill that the opposition has substantially changed, and I need to reflect on what that means. However, it is the language and it is the tone. It is not within what I have ever seen in a Senate report. It is partisan; it is political; and, unfortunately, it is argumentative rather than facilitating, as observation reports should be.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous avez présidé un comité du côté de la Chambre des communes.

**Le président :** Sénateur Prud'homme, j'apprécie beaucoup cette explication.

Honorables sénateurs, avant de demander que l'on suspende la séance pendant une heure, j'aimerais vous renvoyer à l'article 96 (1) du *Règlement du Sénat* qui dit :

96. (1) Toute question dont est saisi un comité particulier se décide à la majorité des voix, y compris celle du président. S'il y a égalité des voix, le résultat est considéré comme négatif.

(2) Le rapport d'un comité particulier doit comporter des conclusions approuvées par la majorité des membres.

L'article suivant n'est pas pertinent. Il dit qu'« Une motion faite en comité particulier n'exige pas d'appui ».

Honorables sénateurs, je vais maintenant suspendre la séance pendant une heure afin de nous donner l'occasion de lire le rapport.

La séance est suspendue.

La séance reprend.

**Le président :** Honorables sénateurs, je déclare la séance rouverte. Avant la suspension, le sénateur Day avait déposé une motion demandant que le comité adopte des observations devant être annexées au rapport. J'avais répondu que je n'avais pas eu l'occasion de lire le rapport de 60 pages et nos travaux ont été interrompus afin de permettre aux sénateurs n'ayant pas pris connaissance du rapport de le lire.

J'ai eu l'occasion de le parcourir rapidement et je me suis attardé sur la page 6 de la version française, où l'on peut lire ceci :

Le Comité considère comme extrêmement offensante cette tentative du « nouveau gouvernement du Canada » de bâillonner les députés afin de les empêcher de discuter avec quiconque de renseignements reçus de simples citoyens Canadiens sur d'éventuels actes fautifs commis par des ministres ou d'autres titulaires de charge publique de haut rang.

Je ne peux pas accepter cette déclaration et je ne pourrai pour ma part pas entériner cette ébauche. J'aimerais savoir ce qu'en pensent mes collègues.

**Le sénateur Andreychuk :** J'en ai fait deux lectures rapides et il me faut dire qu'avec toutes mes années au Sénat je suis choquée et consternée et par le langage utilisé et par le contenu.

Que nous soyons confrontés à des observations de 59 pages sur un projet de loi que l'opposition a sensiblement modifié est sans précédent, et il me faut réfléchir à ce que cela signifie. Cependant, ce qui m'offusque ce sont le langage et le ton employés. C'est du jamais vu dans un rapport du Sénat. Le texte est partisan; il est politique; et, malheureusement, il est contradictoire au lieu d'être facilitant, ce que devraient être des rapports d'observations.



Honourable senators, we do not set policy. We look at laws and bills, and we respect governments of all stripes in their policy initiatives and directions. This report clearly states that you disagree with the policy directions. It is not, therefore, what senators normally, traditionally and, by convention, have done.

In this report, I see a great departure in the language, the tone and the demeanour. If I were still in my previous position, I would say that it is an inelegant report.

[Translation]

**Senator Nolin:** Bill C-2 was passed in the version in which we received it from the House of Commons on June 21 last. The Senate, and more specifically our Committee, laboured over this bill during some 126 days, 28 meetings, 110 hours of sittings, and heard more than 150 witnesses. The purpose of all of this work was to study a bill introduced by the government in the House of Commons.

I have been a member of the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs since 1993 and to be quite honest with you, dear colleagues, up until today I prided myself on sitting on the least politicized committee of the Senate.

I remember—I do not know the exact dates of arrival of each one of you on the Committee—a bill, and you will remember it as well, a bill from the Department of Transport, from the House of Commons, on the cancellation of the Toronto airport, the Pearson airport contract.

**Senator Milne:** I had just arrived.

**Senator Nolin:** My colleague and myself were the only ones among the people present here who sat on that committee. We held the majority, a little like the way things are now. Despite tremendous partisan political pressure, we resisted every attempt at politicizing our work and turning the study of the bill into political manoeuvring.

I am not saying that I do not approve of political jousting, on the contrary. I have been participating in it, with great pleasure, for many years, and I hope, God willing, that I will be able to continue to do so for many more years.

All of this to say that, as is the case of my colleagues, I am bothered by the text that my colleagues from the Liberal majority have provided. You will understand that I do not agree with this report. As my colleague was saying, our role is not to question the political foundations of a government, whatever its stripe. We could have many times done so, but on this Committee we have always resisted any temptation to act in this way. Unfortunately, we have been unsuccessful this time.

I do however wish to thank my colleagues from both sides. We had many wonderful discussions on several amendments. Some of them were carried on division, and others were carried unanimously. I believe that everyone should be thanked.

Honorables sénateurs, nous ne fixons pas la politique. Nous examinons des lois et des projets de loi et nous respectons les gouvernements, de quelque couleur qu'ils soient, dans leurs orientations et initiatives politiques. Ce rapport dit clairement que vous rejetez les orientations politiques. Cela ne correspond pas à ce que font normalement, traditionnellement et par convention les sénateurs.

Je constate dans ce rapport un très net dérapage sur les plans langage, ton et attitude. Si j'occupais toujours mes fonctions antérieures, je dirais qu'il s'agit d'un rapport inélegant.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Le projet de loi C-2 a été adopté sous la forme sous laquelle nous l'avons reçu de la Chambre des communes le 21 juin dernier. Le Sénat, et plus spécialement notre comité, a planché sur l'étude de ce projet de loi pendant 126 jours, 28 séances, 110 heures de travail, et entendu plus de 150 témoins. Tout ce travail servait à examiner un projet de loi introduit par le gouvernement à la Chambre des communes.

Cela fait depuis 1993 que je suis membre du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles et jusqu'à aujourd'hui, pour être bien honnête avec vous chers collègues, je me targuais de faire partie du comité le moins politisé du Sénat.

Je me souviens — je ne connais pas les dates exactes de l'arrivée au comité de chacun d'entre vous — d'un projet de loi, vous vous en souviendrez, le projet de loi du ministère des Transport, de la Chambre des communes, sur l'annulation du contrat de l'aéroport de Toronto, l'aéroport Pearson.

**Le sénateur Milne :** Je venais d'arriver.

**Le sénateur Nolin :** Ma collègue et moi sommes les deux seuls, à ce moment-là, qui faisons partie de ce comité. Nous avions la majorité, un peu comme c'est le cas en ce moment. Malgré les énormes pressions politiques partisans, nous avons tenu et résisté à toute tentative de politiser et de faire de l'examen ce projet de loi une manœuvre politique.

Je ne suis pas en train de vous dire que je n'approuve pas la joute politique, au contraire. J'y participe avec beaucoup de plaisir depuis plusieurs années et j'espère que Dieu me prêtera vie pour le faire encore pendant plusieurs années.

Toute cette introduction pour vous dire que, comme mes collègues, je suis préoccupé par le texte qui nous a été servi par mes collègues de la majorité libérale. Vous comprendrez que je ne suis pas d'accord avec ce rapport. Comme le disait ma collègue, ce n'est pas notre rôle de questionner les fondements politiques d'un gouvernement quel qu'il soit. On aurait pu le faire à bien des endroits et on a toujours résisté à la tentation de le faire devant ce comité. Malheureusement, nous n'avons pas été capables de le faire cette fois-ci.

Je veux quand même remercier mes collègues de part et d'autre. Nous avons eu de beaux débats sur plusieurs des amendements. Certains ont été adoptés avec dissidence, d'autres acceptés à l'unanimité. Je pense qu'il faut remercier tout le monde.

That being said, I do not agree with the document you have tabled. I believe that there is a place for this kind of comment, and that place is not here on the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. I do hope, given that we will have other bills to study, that we will be able to reclaim the serenity that we have always enjoyed—at least I have, since arriving here in 1993—and which has allowed us to overcome situations where we could have sunk into petty partisanship and stay on course and make the best possible laws; and this is especially the case for our Committee, that is charged with examining the legal load capacity of the bills that are submitted to us.

For these reasons, Mr. Chairman, I will vote against this report that has been submitted by the majority. It goes without saying that I will exercise my right and my privilege to express my comments during the debate on the report and during that at third reading.

[English]

**Senator Stratton:** When I looked at the report, I thought that it was a little beneath all our dignity, and that is not a personal attack on anyone. I feel it is rather reprehensible. If we are prepared to do this in writing, can the kazoo be far behind? That is the thing you have to bring in to question, really. What is next?

I simply will await the judgment of the people because they will ultimately judge the report, and I am counting on that fervently. In the end, when they understand what is in this document and what you have done with this document, you shall regret it.

**The Chairman:** Do other honourable senators wish to participate in the debate? Senator Day, please go ahead.

**Senator Day:** I thank the honourable senators for their comments, and I can assure you that they were heard. I regret it, and, it was not intended, but if there was any personal offence to Senator Stratton, who has sat through this committee from the beginning, we sincerely apologize for that. On page 29, it was a quotation and we put it in for that reason. In retrospect, and upon reflection, to mention a senator's name who is on the committee who has taken offence to that, although I have a motion before this committee, I ask for permission to amend that motion and to delete at page 29 the reference to Senator Stratton and the three lines that follow the quotation.

**The Chairman:** Is permission granted?

**Senator Stratton:** No.

**The Chairman:** Honourable senators, it has been moved by the Honourable Senator Day that the committee adopt the draft observation to be appended to the report in the bill to the Senate. All in favour?

**Senator Andreychuk:** I am asking for a vote.

Ceci étant dit, je ne suis pas d'accord avec le document que vous avez soumis. Je pense qu'il y a un endroit pour faire ce genre de commentaire et que ce n'est pas ici au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. J'espère, car nous aurons d'autres projets de loi à examiner, que nous serons en mesure de retrouver la sérénité que nous avons toujours eue — en tout cas, pour ce qui me concerne, depuis 1993, depuis que je siége ici —, qui nous a permis de passer à travers des moments où nous aurions pu sombrer dans la basse partisanerie et où nous avons réussi à garder le cap pour faire des lois le mieux possible; surtout notre comité, qui a la responsabilité d'examiner la capacité portante légale des projets de loi qui nous ont été soumis.

Pour ces raisons, monsieur le président, je voterai contre ce rapport qui nous a été soumis par la majorité. Il va sans dire que j'utiliserai mon droit et mon privilège d'exprimer mes commentaires lors du débat, à la fois sur le rapport et lors du débat à l'étape de la troisième lecture.

[Traduction]

**Le sénateur Stratton :** Lorsque j'ai examiné le rapport, je l'ai jugé quelque peu au-dessous de notre dignité à tous, et ce n'est là une attaque personnelle contre personne. J'ai trouvé le rapport plutôt répréhensible. Si nous sommes prêts à faire ce genre de chose par écrit, alors les mirlitons ne doivent pas être loin derrière. C'est vraiment là la question. Ce sera quoi la prochaine fois?

Je vais simplement attendre le jugement des gens, car ce sont eux qui jugeront en bout de ligne le rapport, et je compte ardemment là-dessus. En bout de ligne, lorsque les gens auront compris ce qu'il y a dans ce document et ce que vous y faites, vous le regretterez.

**Le président :** D'autres honorables sénateurs souhaitent-ils participer au débat? Allez-y, je vous prie, sénateur Day.

**Le sénateur Day :** Je remercie les honorables sénateurs de leurs commentaires et je peux vous assurer qu'ils ont été entendus. Je le regrette, et ce n'était pas intentionnel, mais si le sénateur Stratton, qui a siégé au comité depuis le tout début, a été personnellement offensé, nous nous en excusons sincèrement. Figure à la page 13 de la version française une citation, et nous l'y avons insérée pour cette raison même. Rétrospectivement, et réflexion faite, la mention du nom d'un sénateur qui siége au comité et qui a été vexé... Bien que j'aie une motion devant le comité, je demande l'autorisation de la modifier et de supprimer, à la page 13, la référence au sénateur Stratton et les trois lignes qui suivent la citation.

**Le président :** Tout le monde est-il d'accord?

**Le sénateur Stratton :** Non.

**Le président :** Honorables sénateurs, il a été proposé par l'honorable sénateur Day que le comité adopte l'ébauche d'observations devant être annexée au rapport au Sénat sur le projet de loi. Tout le monde est-il d'accord?

**Le sénateur Andreychuk :** Je demande un vote par appel nominal.



**The Chairman:** A roll call vote has been asked for.

We will proceed to a roll call. The clerk of the committee will call members' names, beginning with the chair and then going in alphabetical order. Senators should verbally indicate whether they vote for, against or abstain. The clerk will then announce the results of the vote. It is my duty as chair to declare whether or not the motion is carried or defeated.

**Gérald Lafrenière, Clerk of the Committee:** The Honourable Senator Oliver.

**The Chairman:** Against.

**Mr. Lafrenière:** The Honourable Senator Andreychuk.

**Senator Andreychuk:** Against.

**Mr. Lafrenière:** The Honourable Senator Baker, P.C.

**Senator Baker:** Yes.

**Mr. Lafrenière:** The Honourable Senator Cowan.

**Senator Cowan:** Yes.

**Mr. Lafrenière:** The Honourable Senator Day.

**Senator Day:** For.

**Mr. Lafrenière:** The Honourable Senator Joyal, P.C.

**Senator Joyal:** For.

**Mr. Lafrenière:** The Honourable Senator Milne.

**Senator Milne:** Yes.

**Mr. Lafrenière:** The Honourable Senator Nolin.

**Senator Nolin:** Against.

**Mr. Lafrenière:** The Honourable Senator Ringuette.

**Senator Ringuette:** Yes.

**Mr. Lafrenière:** The Honourable Senator Stratton.

**Senator Stratton:** Against.

**Mr. Lafrenière:** The Honourable Senator Zimmer.

**Senator Zimmer:** For.

**Mr. Lafrenière:** Yeas, 7; nays, 4; abstentions, nil.

**The Chairman:** Honourable senators, I declare that the motion is carried.

**Senator Milne:** Honourable senators, Mr. Chairman, I move that the chair of the committee on the day that he tables the report on Bill C-2 ask for these observations to be attached as an appendix to the printed *Debates of the Senate* of that day.

**The Chairman:** It has been moved by Senator Milne that the chair of the committee on the day he tables the report on Bill C-2 ask for these observations to be attached as an appendix to the printed debates of the day. All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Le président :** Il a été demandé un vote par appel nominal.

Nous allons donc tenir un vote par appel nominal. Le greffier du comité appellera les membres du comité par leur nom, en commençant par le président, puis en procédant par ordre alphabétique. Les sénateurs devront indiquer verbalement s'ils votent pour, contre ou s'ils s'abstiennent. Le greffier annoncera alors les résultats du vote. Il m'incombera, en tant que président, de déclarer alors si la motion a été adoptée ou rejetée.

**Gérald Lafrenière, greffier du comité :** L'honorable sénateur Oliver.

**Le président :** Contre.

**M. Lafrenière :** L'honorable sénateur Andreychuk.

**Le sénateur Andreychuk :** Contre.

**M. Lafrenière :** L'honorable sénateur Baker, C.P.

**Le sénateur Baker :** Oui.

**M. Lafrenière :** L'honorable sénateur Cowan.

**Le sénateur Cowan :** Oui.

**M. Lafrenière :** L'honorable sénateur Day.

**Le sénateur Day :** Pour.

**M. Lafrenière :** L'honorable sénateur Joyal, C.P.

**Le sénateur Joyal :** Pour.

**M. Lafrenière :** L'honorable sénateur Milne.

**Le sénateur Milne :** Oui.

**M. Lafrenière :** L'honorable sénateur Nolin.

**Le sénateur Nolin :** Contre.

**M. Lafrenière :** L'honorable sénateur Ringuette.

**Le sénateur Ringuette :** Oui.

**M. Lafrenière :** L'honorable sénateur Stratton.

**Le sénateur Stratton :** Contre.

**M. Lafrenière :** L'honorable sénateur Zimmer.

**Le sénateur Zimmer :** Pour.

**M. Lafrenière :** Pour, 7; contre, 4; abstentions, aucune.

**Le président :** Honorables sénateurs, je déclare la motion adoptée.

**Le sénateur Milne :** Honorables sénateurs, monsieur le président, je propose que le président du comité, le jour où il déposera le rapport sur le projet de loi C-2, demande que ces observations soient annexées à la version imprimée des *Débats du Sénat* de la journée.

**Le président :** Il a été proposé par le sénateur Milne que le président du comité, le jour où il déposera le rapport sur le projet de loi C-2, demande que ces observations soient annexées à la version imprimée des débats de la journée. Tout le monde est-il d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**The Chairman:** Contrary minded? Abstentions?

The motion is carried.

Honourable senators, shall I report the bill to the Senate at the earliest opportunity, as amended, and with agreed observations?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, unless something else is to come before the committee at this time, the committee is adjourned.

The committee adjourned.

**Le président :** Contre? Abstentions?

La motion est adoptée.

Honorables sénateurs, dois-je faire rapport au Sénat à la première occasion du projet de loi modifié accompagné des observations convenues?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Honorables sénateurs, à moins que le comité ne soit maintenant saisi d'une nouvelle question, la séance est levée.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Tuesday, October 24, 2006**

*Treasury Board of Canada:*

Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services, Treasury Board Portfolio.

*Public Service Human Resources Management Agency of Canada:*

Catherine MacQuarrie, Vice-President, Office of Public Service Values and Ethics.

*Privy Council Office:*

Marc Chénier, Counsel, Legislation and House Planning.

**Wednesday, October 25, 2006**

*Treasury Board of Canada:*

Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services, Treasury Board Portfolio;

Catrina Tapley, Federal Councils and External Relations.

#### TÉMOINS

**Le mardi 24 octobre 2006**

*Conseil du Trésor du Canada :*

Joe Wild, avocat-conseil, services juridique, Portefeuille du Conseil du Trésor.

*Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada :*

Catherine MacQuarrie, vice présidente, Bureau des valeurs et d'éthique de la fonction publique.

*Bureau du Conseil privé :*

Marc Chénier, avocat, Législation et planification parlementaire.

**Le mercredi 25 octobre 2006**

*Conseil du Trésor du Canada :*

Joe Wild, avocat-conseil, services juridique, Portefeuille du Conseil du Trésor.

Catrina Tapley, Conseils fédéraux et relations extérieures.



1  
24  
32



First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*

The Honourable DONALD H. OLIVER

*Président :*

L'honorable DONALD H. OLIVER

Wednesday, November 8, 2006  
Thursday, November 9, 2006

Le mercredi 8 novembre 2006  
Le jeudi 9 novembre 2006

**Issue No. 15**

**Fascicule n° 15**

**First meeting on:**

Bill S-1001, An Act respecting Scouts Canada

**and**

**First meeting on:**

Bill S-213, An Act to amend the Criminal Code  
(cruelty to animals)

**Première réunion concernant :**

Le projet de loi S-1001, Loi concernant Scouts Canada

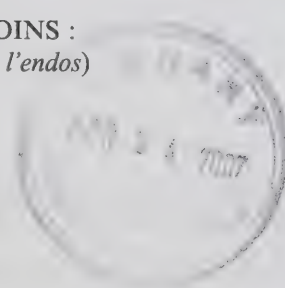
**et**

**Première réunion concernant :**

Le projet de loi S-213, Loi modifiant le Code criminel  
(cruauté envers les animaux)

**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS :**  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* LeBreton, P.C.
Baker, P.C.	(or Comeau)
Bryden	Nolin
* Hays,	Ringuette
(or Fraser)	Rivest
Jaffer	Stratton
Joyal, P.C.	Zimmer

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Campbell substituted for that of the Honourable Senator Cowan (*October 30, 2006*).

The name of the Honourable Senator Bryden substituted for that of the Honourable Senator Campbell (*November 7, 2006*).

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Day (*November 9, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président* : L'honorable Donald H. Oliver

*Vice-présidente* : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	* LeBreton, C.P.
Baker, C.P.	(ou Comeau)
Bryden	Nolin
* Hays,	Ringuette
(ou Fraser)	Rivest
Jaffer	Stratton
Joyal, C.P.	Zimmer

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Campbell est substitué à celui de l'honorable sénateur Cowan (*le 30 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Bryden est substitué à celui de l'honorable sénateur Campbell (*le 7 novembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer est substitué à celui de l'honorable sénateur Day (*le 9 novembre 2006*).

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, October 26, 2006:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Di Nino, seconded by the Honourable Senator Cochrane, for the second reading of Bill S-1001, An Act respecting Scouts Canada.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Banks, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

---

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, September 26, 2006:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Bryden, seconded by the Honourable Senator Baker, P.C., for the second reading of Bill S-213, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Bryden moved, seconded by the Honourable Senator Corbin, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 26 octobre 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Di Nino, appuyée par l'honorable sénateur Cochrane, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-1001, Loi concernant Scouts Canada.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Banks, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

---

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 26 septembre 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Bryden, appuyée par l'honorable sénateur Baker, C.P., tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-213, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Bryden propose, appuyé par l'honorable sénateur Corbin, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, November 8, 2006  
(39)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:06 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Bryden, Joyal, P.C., Milne, Oliver, Ringuette and Rivest (7).

*In attendance:* Margaret Young, Analyst, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 26, 2006, the committee began its consideration of Bill S-1001, respecting Scouts Canada.

**WITNESSES:**

The Honourable Senator Consiglio Di Nino, sponsor of the bill.

**Scouts Canada:**

Rob Stewart, Executive Commissioner and Chief Executive Officer.

The Chair made an opening statement.

Senator Di Nino made a statement and, with Mr. Stewart, answered questions.

At 4:54 p.m., the committee suspended.

At 4:55 p.m., the committee proceeded in camera pursuant to rule 92(2)(e) for consideration of a draft agenda.

At 5:16 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Thursday, November 9, 2006  
(40)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:50 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Bryden, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Oliver, Stratton, and Zimmer (8).

*Other senator present:* The Honourable Senator Watt (1).

*In attendance:* Robin MacKay, Analyst, Library of Parliament.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 8 novembre 2006  
(39)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 6, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Bryden, Joyal, C.P., Milne, Oliver, Ringuette et Rivest (7).

*Également présente :* Margaret Young, analyste, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 26 octobre 2006, le comité entreprend son étude du projet de loi S-1001, Loi concernant Scouts Canada.

**TÉMOINS :**

L'honorable sénateur Consiglio Di Nino, parrain du projet de loi.

**Scouts Canada :**

Rob Stewart, commissaire général et directeur général.

Le président fait une déclaration.

Le sénateur Di Nino fait une déclaration puis, aidé de M. Stewart, répond aux questions.

À 16 h 54, la séance est interrompue.

À 16 h 55, le comité reprend ses travaux à huis clos, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, pour examiner un projet d'ordre du jour.

À 17 h 16, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, le jeudi 9 novembre 2006  
(40)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Bryden, Joyal, C.P., Milne, Nolin, Oliver, Stratton et Zimmer (8).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Watt (1).

*Également présent :* Robin MacKay, analyste, Bibliothèque du Parlement.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 26, 2006, the committee began its consideration of Bill S-213, to amend the Criminal Code (cruelty to animals).

*WITNESSES:*

The Honourable Senator John G. Bryden, sponsor of the bill.

*Department of Justice Canada:*

Donald Piragoff, Senior Assistant Deputy Minister;

Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy.

The Chair made an opening statement.

Senator Bryden made a statement and answered questions.

At 11:50 a.m., the committee suspended.

At 11:52 a.m., the committee resumed.

Mr. Piragoff made a statement and, with Ms. Klineberg, answered questions.

At 12:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 septembre 2006, le comité entreprend son étude du projet de loi S-213, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux).

*TÉMOINS :*

L'honorable sénateur John G. Bryden, parrain du projet de loi.

*Ministère de la Justice Canada :*

Donald Piragoff, sous-ministre adjoint principal;

Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal.

Le président fait une déclaration.

Le sénateur Bryden fait une déclaration puis répond aux questions.

À 11 h 50, la séance est interrompue.

À 11 h 52, la séance reprend.

M. Piragoff fait une déclaration puis, aidé de Mme Klineberg, répond aux questions.

À 12 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité,*

Gérald Lafrenière

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 8, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-1001, respecting Scouts Canada, met this day at 4:06 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, this is our first meeting on Bill S-1001, respecting Scouts Canada.

The summary of the bill indicates that it consolidates and updates the statutes governing the corporation known as the Boy Scouts of Canada to reflect more accurately its current status in Canada. It also changes the name of the corporation to "Scouts Canada" and makes other technical and incidental changes relating to the administration of its affairs.

To begin our work on this bill, I am pleased to welcome our colleague, the Honourable Senator Consiglio Di Nino, the sponsor of the bill.

Welcome to the committee. I note that with you is Rob Stewart, the Executive Commissioner and Chief Executive Officer of Scouts Canada.

Welcome to you as well, Mr. Stewart.

**Hon. Consiglio Di Nino, sponsor of the bill:** Thank you for allowing the CEO of Scouts to appear before you. There may be some questions that he can answer better than I can.

This bill is before the Senate for the third time. It is principally a bill to change the name of the Boy Scouts of Canada to reflect the fact that Scouting has been coed for a number of years. That started in 1974 with changes to one of its programs. Six or seven years ago it became officially coed throughout all the programs offered by Scouting.

You heard me talk about this issue for the third time on June 27, when I introduced this bill. The bill addresses the issue of the appropriate reflection of the status of Scouting as it is today, which serves both boys and girls and young men and young women in this country.

Correspondence has been received from some individuals who suggest that this bill changes some of the bylaws of the corporation. The original bill was introduced before the changes to the bylaws that some members of the Scouting movement are questioning, took place. Bill S-1001, in its original form, which is basically the same as this bill, was introduced by me previous to the annual general meeting at which changes to bylaws were made. The changes are now being questioned by some members of the organization.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 8 novembre 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été déposé le projet de loi S-1001, Loi concernant Scouts Canada, se réunit aujourd'hui à 16 h 6 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, ceci est notre première réunion au sujet du projet de loi S-1001, Loi concernant Scouts Canada.

D'après le sommaire du projet de loi, le texte regroupe de met à jour les diverses lois régissant l'association dénommée les Boy Scouts du Canada afin de mieux correspondre à sa situation actuelle au Canada. Il remplace le nom de l'association par « Scouts Canada » et apporte d'autres changements techniques ou accessoires touchant l'administration de ses affaires.

Pour amorcer notre examen de ce projet de loi, j'ai le plaisir d'accueillir notre collègue, l'honorable sénateur Consiglio Di Nino, le parrain du projet de loi.

Bienvenue au comité. Je remarque que vous êtes accompagné de Rob Stewart, commissaire exécutif et directeur général de Scouts Canada.

Je vous souhaite la bienvenue à vous aussi,

**L'honorable Consiglio Di Nino, parrain du projet de loi :** Je vous remercie de bien vouloir accueillir devant vous le directeur général de Scouts Canada. Peut-être pourra-t-il mieux que moi répondre à certaines questions.

Ce projet de loi est présenté pour la troisième fois au Sénat. C'est principalement un projet de loi pour modifier le nom Les Boy Scouts du Canada, pour refléter le fait que l'organisation est mixte depuis plusieurs années. Cela date de 1974, quand des modifications ont été apportées à l'un des programmes de l'association. Il y a six ou sept ans, l'organisation est devenue officiellement mixte dans tous les programmes qu'elle offre.

Vous m'avez entendu parler de ce sujet pour la troisième fois le 27 juin, quand j'ai présenté le projet de loi. Il vise à projeter une image appropriée du scoutisme de nos jours, auquel participent tant les garçons que les filles, les jeunes hommes et les jeunes femmes du pays.

Des gens ont écrit pour suggérer que le projet de loi modifie des règlements administratifs de l'organisme. Le premier projet de loi a été présenté avant que les modifications aux règlements que contestent certains membres du mouvement scout soient entrées en vigueur. J'ai présenté le projet de loi S-1001 sous sa forme originale, qui est assez proche de ce projet loi-ci, avant la réunion générale annuelle lors de laquelle les règlements ont été modifiés. Certains membres de l'organisation contestent maintenant ces modifications.

I think I need say no more. I am here to respond to questions. I am happy to go through the background of the bill, but the last time I brought a bill before this committee the chair told me that if I spoke too long there would be no time for questions from colleagues.

Mr. Chairman, I would be happy to engage my colleagues in dialogue on this bill.

**The Chairman:** Thank you, Senator Di Nino.

Clause 1 of this bill reads:

The Corporation created by chapter 130 of the Statutes of Canada, 1914, is continued under the name "Scouts Canada".

Could you tell us why that change is taking place?

Could you also tell us a little more about the concerns you have heard about this bill? Have people written to you? Have you received calls? If so, what are the main complaints or concerns expressed? We have all received packages of materials, but I want to hear from you.

**Senator Di Nino:** The preamble of the bill goes through the history of the legislation dealing with this issue. In 1914, the corporation was incorporated by an act of Parliament as the Canadian General Council of Boy Scouts Association, as a branch of The Boy Scouts Association, which itself was incorporated in Great Britain in 1912 by Royal Charter granted during the reign of King George V. The preamble goes on to describe other changes that have taken place.

This bill intends to create a change in the statutes of the 1914 incorporation to change that name to Scouts Canada. That change is what clause 1 of the bill refers to.

As to the concerns expressed by individuals who have written to us — and I think there are three in particular — they deal with the difference of opinion on how the organization should be run and organized.

I have been informed that when this change took place in 2003, there were three main opponents to the changes in the bylaws. Two of the three main opponents are now on the national board of this organization, including its chair, Glenn Armstrong. Ted Claxton has sent us some correspondence, as has Keith Martin — not the member of Parliament from British Columbia.

If I understand Mr. Claxton correctly — and Mr. Stewart will make some comments on this — he is not in agreement with the contents of the changed bylaws. That is his opinion, which he has every right to hold and to express.

Having said that, it is my understanding that the vast majority of the membership of scouts was in favour of the changes. It bears restating that two of the most critical opponents at the time are now on the national board of Scouting, including its chairman.

Je pense que n'ai pas à en dire plus. Je suis ici pour répondre aux questions. Je serais heureux de situer le projet en contexte, mais la dernière fois que j'ai présenté un projet de loi devant le comité, le président m'a dit que si je parlais trop longtemps, il ne resterait pas assez de temps pour les questions des collègues.

Monsieur le président, j'invite volontiers mes collègues au dialogue sur ce projet de loi.

**Le président :** Merci, sénateur Di Nino.

L'article 1 du projet de loi stipule :

L'association a été constituée en personne morale par le chapitre 130 des Statuts du Canada de 1914, sous la dénomination « the Canadian General Council of Boy Scouts Association ».

Pourriez-vous nous expliquer l'objet de ce changement?

Pourriez-vous aussi m'en dire un peu plus sur les préoccupations que vous avez entendues exprimer au sujet de ce projet de loi? Est-ce qu'on vous a écrit? Avez-vous reçu des appels? Le cas échéant, quelles sont les principales plaintes ou préoccupations exprimées? Nous avons tous reçu des trousseaux d'information, mais j'aimerais que vous nous en parliez.

**Le sénateur Di Nino :** Le préambule du projet de loi fait l'historique des lois portant sur cette question. En 1994, l'association a été constituée en personne morale par une loi du Parlement sous la dénomination « the Canadian General Council of Boy Scouts Association », qui elle-même avait été constituée en personne morale en Grande-Bretagne par charte royale accordée en 1912, pendant le règne de George V. Le préambule poursuit avec la description d'autres changements qui sont survenus.

Ce projet de loi vise à modifier les statuts de la constitution en personne morale survenue en 1914, pour changer la dénomination pour Scouts Canada. Ce changement fait l'objet du premier article du projet de loi.

Pour ce qui est des préoccupations exprimées par ceux qui nous ont écrit — et je pense qu'il y en a trois en particulier — elles expriment une différence d'opinion sur la manière dont l'organisation devrait être dirigée et organisée.

J'ai appris que lorsque ce changement est survenu en 2003, il y avait trois principaux opposants à la modification aux règlements administratifs. Deux de ces trois personnes siègent maintenant au conseil d'administration national de l'organisation, dont son président, Glenn Armstrong. Ted Claxton nous a écrit, de même que Keith Martin — pas le député de la Colombie-Britannique.

Si je comprends bien M. Claxton — et M. Stewart en parlera aussi — il n'est pas d'accord avec le contenu du règlement modifié. C'est son avis, et il est tout à fait en droit de l'avoir et de l'exprimer.

Cela étant dit, d'après ce que j'ai compris, la grande majorité de l'effectif des Scouts était favorable aux changements. Il convient de répéter que deux des opposants les plus virulents à l'époque siègent maintenant au conseil national de l'organisation, dont son président.



**Rob Stewart, Executive Commissioner and Chief Executive Officer, Scouts Canada:** That is correct. This process began before my time as CEO. The principal purpose for the change was to reflect the fact that we are a coed movement in Canada. The opposition is to our By-Law No. 2, to the way we have structured the organization and the way the governance model works. The challenges relate to democracy and the desire to give more people a say in the future of the organization.

In fact, since the change of the bylaw, there are now more voting delegates to our annual meetings. Prior to the change in our structure related to the bylaw, we had three representatives for each of the provinces and territories. We have now restructured and we have 20 councils, each of which has three votes. You can see that the number of votes has increased. Embedded in that change is that one of the three delegates must be a youth representative of our organization. We have a mandatory vote from our youth and have mandated that there be four young people on our board. We have tried to strengthen that representation.

Our board and organization continues to ensure that we use appropriate processes to select the voting delegates to our annual meeting.

**Senator Ringuette:** As a former Girl Guide who sold many bushels of apples in New Brunswick, I cannot help but feel sad that the words "Girl Guides," which reflect your coed structure, are not used in this bill.

**Senator Di Nino:** Senator Ringuette and I have become good friends. Now I understand why — Girl Guide and Boy Scout. That is good stuff.

I have been involved in the Scouting movement for a long time and I would like to clear up one matter quickly.

One letter that was received, from Mr. Claxton, I believe, stated that I was on the board when these changes were made. I have not been on the board for a long time. I was when I was president of the Greater Toronto Region, which was before some of our Senate colleagues were born.

However, I remember taking part in the debates about whether Scouting should be coed. There were extensive discussions and consultations long before it happened in other than the senior segment. In the GTR we consulted extensively with the Girl Guides, and they never expressed concerns or opposition. They understand that some girls prefer to be part of a coed organization. We are really brother and sister organizations that work closely together.

The Girl Guides and Boy Scouts had extensive dialogue on this issue before the final recognition of Scouts as coed.

**Rob Stewart, commissaire général et directeur général, Scouts Canada :** C'est vrai. Le processus a été entamé avant mon entrée en fonction en tant que directeur général. L'objet principal du changement était de refléter le fait que nous sommes maintenant un organisme mixte au Canada. Le désaccord exprimé est au sujet de notre deuxième règlement, de la manière dont nous avons structuré l'organisation et du fonctionnement du modèle de gouvernance. Il est lié à la démocratie et au désir de donner voix au chapitre, à l'avenir, à plus de membres de l'organisation.

De fait, depuis la modification du règlement, un plus grand nombre de délégués votants assistent maintenant à nos réunions annuelles. Avant la modification de notre structure, conformément au règlement, nous avions trois représentants pour chaque province et territoire. Depuis la restructuration nous avons maintenant 20 conseils, dont chacun a trois voix. Vous pouvez constater que le nombre de voix a augmenté. Dans le cadre de ce changement, l'un des trois délégués doit être un représentant des jeunes de notre organisation. Nous avons un vote obligatoire de nos jeunes, et nous avons créé quatre postes pour des jeunes à notre conseil d'administration. Nous avons essayé de renforcer cette représentation.

Notre conseil d'administration et notre organisation continuent de veiller à ce que nous appliquions les processus appropriés de sélection des délégués votants à notre réunion annuelle.

**Le sénateur Ringuette :** En ma qualité d'ancienne guide qui a vendu de nombreux boisseaux de pommes au Nouveau-Brunswick, je ne peux m'empêcher d'être attristée qu'il ne soit pas fait mention des Guides dans le projet de loi, pour refléter votre structure mixte.

**Le sénateur Di Nino :** Le sénateur Ringuette et moi sommes devenus bons amis. Maintenant je comprends pourquoi — elle était guide et moi scout. C'est du bon monde.

Je m'intéresse au scoutisme depuis très longtemps, et j'aimerais rapidement tirer une chose au clair.

Nous avons reçu une lettre de M. Claxton, je crois, où il disait que je siégeais au conseil d'administration quand ces changements sont survenus. Je n'ai pas siégé au conseil très longtemps. J'y étais quand j'étais président de la région du Grand Toronto, et c'était avant même la naissance de certains de nos collègues sénateurs.

Cependant, je me rappelle avoir participé au débat sur le concept des Scouts comme organisation mixte. De longues discussions et consultations ont eu lieu bien avant que cela se concrétise ailleurs que dans le segment des aînés. Dans la région du Grand Toronto, nous avons amplement consulté les Guides, et elles n'ont jamais exprimé d'inquiétude, ni d'opposition. Elles comprennent que certaines filles préfèrent faire partie d'une organisation mixte. Nous sommes vraiment des organisations parentes qui travaillent en étroite collaboration.

Les Guides et les Scouts ont longuement dialogué sur le sujet avant la reconnaissance définitive des Scouts comme une organisation mixte.

**Mr. Stewart:** To echo Senator Di Nino, we get along well with the Girl Guides. We have ongoing dialogue and we are good friends. We collaborate when we can.

The coed issue was a grassroots movement that started in rural Manitoba where they had challenges finding enough leaders to run programs for both boys and girls. The solution they found was to include girls. As you can imagine, in such a cultural-bound and historic organization, it caused some trepidation on both sides. A number of experiments were done to ensure that the fit was proper.

We do not raid the membership of the Girl Guides or actively recruit from it. Our female registration is between 10 and 15 per cent, so, given market shares, I do not believe that we have had an impact. As Senator Di Nino said, I do not know how many members are former Girl Guides. I suspect that some members come because their brothers have been with us.

The Girl Guides' philosophy, which I respect, is that they want girls to be in positions where they learn from female leadership. We continue to have good relationships with the Girl Guides.

**Senator Ringuette:** I had the wrong impression of this bill. I thought it merged Girl Guides and Scouts Canada.

**Mr. Stewart:** We are two separate organizations. We get together regularly to cry on each other's shoulders about the challenges of our not-for-profit status. Girl Guides still sell millions of dollars worth of cookies every year, so they are doing well.

**Senator Ringuette:** In New Brunswick we were poor, so we had to sell apples given to us by our apple producers.

**Senator Milne:** Senator Banks brought some concerns to the attention of the Senate during his second reading speech on this bill. I am not sure where this diagram came from, but it seems to be a closed circle.

Following up on what Mr. Stewart said, it is now more democratic and you have 20 organizations per province that can each send three individuals to the annual general meeting?

**Mr. Stewart:** No, we have 20 councils across the country. Many provinces, such as Manitoba and Saskatchewan, are single-council provinces. Ontario has eight, British Columbia has three and Alberta has two, based on population. We have 20 councils across the country, each of which can send three delegates.

**Senator Milne:** What other changes have been made recently in the way you are governed, without having an act of Parliament to make those changes?

**Mr. Stewart:** We changed our governance model to mirror closely the Carver governance model. One concern we had under our old method of governance and the old structure was who is

**M. Stewart :** Je confirme les propos du sénateur Di Nino. Nous nous entendons bien avec les Guides. Nous entretenons un dialogue continu, et nous sommes bons amis. Nous collaborons quand nous le pouvons.

Le mouvement mixte est né dans la région rurale du Canada, où on avait de la difficulté à trouver suffisamment de chefs pour diriger les programmes pour les garçons et les filles. La solution trouvée a été d'englober les filles. Comme vous pouvez l'imaginer, dans une organisation historique tellement attachée à la culture, cela a causé des remous des deux côtés. Plusieurs expériences ont été menées pour vérifier que la solution était la bonne.

Nous ne faisons pas de raids dans l'effectif des Guides, et ne recrutons pas activement parmi elles. Notre effectif féminin est d'environ 10 à 15 p. 100 de l'effectif total, donc, selon les parts du marché, je ne crois pas que nous ayons beaucoup d'impact. Je ne sais pas, comme le sénateur Di Nino, combien de membres étaient auparavant des Guides. Je soupçonne que certaines sont venues à nous parce que leurs frères étaient avec nous.

La philosophie des Guides, que je respecte, est que les filles doivent être dans des positions où elles apprennent auprès d'un leadership féminin. Nous avons de bons rapports avec les Guides.

**Le sénateur Ringuette :** Je n'ai pas eu la bonne impression de ce projet de loi. Je pensais que c'était pour fusionner les Guides et Scouts Canada.

**M. Stewart :** Nous sommes deux organismes distincts. Nous nous réunissons régulièrement pour pleurer sur l'épaule l'un de l'autre, sur les défis que pose notre situation d'organismes sans but lucratif. Les Guides vendent encore pour des millions de dollars de biscuits chaque année, alors tout va bien pour elles.

**Le sénateur Ringuette :** Au Nouveau-Brunswick, nous étions pauvres, alors nous vendions des pommes que nous donnaient les pomiculteurs.

**Le sénateur Milne :** Le sénateur Banks a porté certaines préoccupations à l'attention du Sénat pendant sa deuxième lecture de ce projet de loi. Je ne sais pas exactement d'où vient ce diagramme, mais cela semble être un cercle fermé.

Pour revenir à ce que disait M. Stewart, l'organisme est donc maintenant plus démocratique et il y a 20 organisations par province qui peuvent chacune envoyer trois personnes à la réunion annuelle générale?

**M. Stewart :** Non, nous avons 20 conseils dans tout le pays. Bien des provinces, comme le Manitoba et la Saskatchewan, n'ont qu'un seul conseil. L'Ontario en a huit, la Colombie-Britannique trois et l'Alberta deux, en fonction de la population. Il y a 20 conseils dans tout le pays, dont chacun peut envoyer trois délégués.

**Le sénateur Milne :** Quels autres changements ont été apportés récemment dans la manière dont vous êtes régis, sans qu'il ait fallu une loi du Parlement pour les instaurer?

**M. Stewart :** Nous avons modifié notre modèle de gouvernance pour reproduire de près celui de Carver. L'un de nos soucis, avec l'ancienne méthode de gouvernance et l'ancienne



accountable for what. We are ultimately a program-based movement and wanted the commissioners to be accountable for operating the councils.

**Senator Di Nino:** The commissioners are volunteers.

**Mr. Stewart:** Yes: I am the only paid employee on the board of governors. Everyone else is a volunteer. Prior to our most recent structural change, we had any number of councils making any number of bylaws and policies. You can imagine the hodgepodge of policies and the liabilities that left us with.

We wanted to define accountability more clearly by having one board, one policy-making body, and an administrative committee that would enact those policies. The councils would then be somewhat autonomous in terms of carrying out the policies and programs of the organization.

That change was made for a couple of reasons. Some changes were made to refine responsibilities. Others deal with the risk management challenges we were encountering, particularly from insurance companies that asked who was responsible for what, who was liable for what and who makes the rules in the organization. When we say that any number of people can make rules and policies in the organization, that causes concern from a risk-management perspective and that raised some challenges for us.

Our structure, which was changed, now reflects the 20 councils that meet with the board five or six times a year. It reports to the membership every year at an annual meeting at the end of November.

Another change is that I, as chief executive officer and executive commissioner, now have more responsibility to run the day-to-day operations of the organization.

**Senator Milne:** When you say they report to the membership, they do not report to the membership at large but rather to the group at the annual general meeting?

**Mr. Stewart:** That is correct. We report to the voting delegates who come to the annual meeting representing their councils.

**Senator Milne:** If you can make this change without an act of Parliament, why do you not continue that way and ask us to change only the name of the organization?

**Senator Di Nino:** I do not understand the question.

**Senator Milne:** This bill not only changes the name of the organization — with which I have no problems whatsoever — but also makes a lot of changes to how it is governed. It refers to buying and selling mortgages, investing, dealing in land, property, et cetera. It goes through a whole lot of things that the organization wants to do, which I assume it is already doing. Why do you need this legislation?

structure, c'était de savoir qui en était responsable. Nous sommes, en fin de compte, un mouvement axé sur des programmes et nous voulions que les commissaires assument la responsabilité du fonctionnement des conseils.

**Le sénateur Di Nino :** Les commissaires sont des bénévoles.

**M. Stewart :** Oui. Je suis le seul employé rémunéré du conseil des gouverneurs. Tous les autres sont des bénévoles. Avant la restructuration la plus récente, nous avions toutes sortes de conseils qui instaurent toutes sortes de règlements et de politiques. Vous pouvez imaginer le fouillis de politiques et les responsabilités que cela engendrait pour nous.

Nous voulions définir les responsabilités plus clairement en ayant un conseil d'administration, un organe d'élaboration des politiques, et un comité administratif qui concrétiserait ces politiques en œuvre. Les conseils seraient relativement autonomes, dans l'exécution des politiques et des programmes de l'organisation.

Le changement avait divers motifs. Certaines modifications ont été apportées pour mieux définir les responsabilités. D'autres visaient les défis de la gestion du risque que nous rencontrions, particulièrement de la part de compagnies d'assurance qui voulaient savoir qui était responsable de quoi, qui rendait compte de quoi et qui définissait les règlements dans l'organisation. Quand on dit qu'un tas de gens peuvent énoncer des règlements et des politiques dans l'organisation, cela suscite des inquiétudes, du point de vue de la gestion des risques, et cela nous crée des difficultés.

Notre structure, qui a été modifiée, comporte maintenant les 20 conseils, qui rencontrent le conseil d'administration cinq ou six fois par année. Elle rend compte de ses activités à l'effectif chaque année, dans le cadre d'une réunion annuelle, à la fin de novembre.

Un autre changement c'est que moi, en tant que directeur général et commissaire exécutif, j'ai plus de responsabilité dans la direction des opérations courantes de l'organisation.

**Le sénateur Milne :** Quand vous dites qu'ils rendent compte de leurs activités à l'effectif, ce n'est pas l'effectif dans son ensemble, mais plutôt au groupe de la réunion générale annuelle?

**M. Stuart :** C'est bien cela. Nous rendons compte de nos activités aux délégués votants qui viennent à la réunion annuelle représenter leurs conseils.

**Le sénateur Milne :** Si vous pouvez apporter ce changement sans une loi du Parlement, pourquoi ne pas continuer ainsi et ne nous demander que de changer la dénomination de l'organisation?

**Le sénateur Di Nino :** Je ne comprends pas la question.

**Le sénateur Milne :** Ce projet de loi ne fait pas que modifier le nom de l'organisation — ce qui ne me pose pas le moindre problème — mais apporte aussi beaucoup de changement dans la manière dont elle est régie. Il est question d'achat et de vente, d'hypothèques, d'investissements, de transactions sur des terres, de propriétés, et cetera. Il y est question de tout un tas de choses que l'organisation veut faire, et je suppose qu'elle les fait déjà. Pourquoi avez-vous besoin de cette loi?

**Mr. Stewart:** Because I was not here when this process started, I am not sure, but I think those provisions are part the housekeeping elements referred to in the bill. The principal matter was the name change, but given that we do not regularly go before Parliament to have an act changed, the intent was to take care of the housekeeping matters so that we would have a bylaw to govern the organization and the bylaw would have the elements that are laid out in there. The bill more clearly defines our responsibilities related to acquisition and disposal of properties and such things. That was really the intent. When there is reference to administrative cleanup, that is what the bill refers to.

**Senator Milne:** I have some concerns. You are managing fine without this legislation. You really only want the name change. I question the need for that additional complex part of the bill.

You said there were three main objectors, one being Mr. Armstrong, who is now chair of the board of governors.

**Mr. Stewart:** Yes.

**Senator Milne:** Where is he from?

**Mr. Stewart:** He is from Winnipeg.

**Senator Milne:** Would it be prudent to invite him and Mr. Claxton to come before the committee so we can hear both sides of the argument? Would they be at each other's throats? Could we invite them as a panel?

**Mr. Stewart:** They are Scouters; they will be respectful.

**Senator Di Nino:** We should remind everyone that Mr. Claxton and the people who have raised questions are still members of the Scouting movement. Within any organization there are people who disagree. This is healthy, democratic and certainly not unwelcome. Therefore, I believe it is appropriate to hear from them.

As to administrative changes, the bill states that the head office of the corporation is in Ottawa. That has been the case, although it was never stated in the bylaws. It states that annual general meetings must be held. That is already happening.

When I asked the lawyer about this, he said that the bill is simply to legalize what has been happening. There are few, if any, substantive changes other than what has already been taking place.

I believe it would be appropriate for others to make representations.

**The Chairman:** In addition to the names Senator Milne recommended, are there any others who you believe could add value to the committee's deliberations?

**M. Stuart :** Comme je n'étais pas ici quand ce processus a été entamé, je n'en suis pas sûr, mais je pense que ces dispositions font partie des éléments d'ordre administratif dont il est question dans le projet de loi. Le principal but visé est le changement de dénomination, mais étant donné que nous ne venons pas régulièrement devant le Parlement pour faire modifier une loi, notre but était de régler les questions d'ordre administratif de manière à ce que nous ayons un règlement qui régit l'organisation, et que le règlement ait les éléments qui sont indiqués là-dedans. Le projet de loi définit plus clairement nos responsabilités en ce qui concerne l'acquisition et l'aliénation de propriétés, et d'autres choses. C'est vraiment le but visé. Quand on parle de ménage administratif, c'est l'objectif de ce projet de loi.

**Le sénateur Milne :** J'ai des craintes. Vous vous débrouillez bien sans cette loi. Vous ne voulez, en réalité, que le changement de dénomination. Je m'interroge sur la nécessité de ce supplément complexe du projet de loi.

Vous avez dit qu'il y avait trois principaux opposants dont M. Armstrong, qui est maintenant président du conseil d'administration.

**M. Stuart :** Oui.

**Le sénateur Milne :** D'où vient-il?

**M. Stuart :** Il est de Winnipeg.

**Le sénateur Milne :** Est-ce qu'il serait prudent de l'inviter, de même que M. Claxton, devant le comité pour que nous puissions entendre les deux points de vue? Est-ce qu'ils se sauteraient à la gorge l'un de l'autre? Pourrions-nous les inviter à titre d'experts de la question?

**M. Stuart :** Ce sont des scouts; ils sauront se montrer respectueux.

**Le sénateur Di Nino :** Nous voudrions rappeler à tout le monde que M. Claxton et les gens qui ont exprimé de l'opposition sont encore membres du mouvement scout. Il y a des dissidents dans toute organisation. C'est sain, démocratique, et certainement pas mal reçu. Par conséquent, je pense qu'il est bon de les entendre.

Quant aux modifications administratives, le projet de loi stipule que le siège de l'association est à Ottawa. Ce n'est pas d'hier, bien que cela n'ait jamais été précisé dans le règlement. Il stipule qu'il doit y avoir une réunion générale annuelle. Cela se fait déjà.

Quand j'ai interrogé l'avocat là-dessus, il a dit que le projet de loi est simplement pour légaliser ce qui se fait déjà. Il n'y a que très peu, sinon pas de changement de fond, à part ce qui s'est déjà fait.

Je pense qu'il serait bon d'entendre d'autres présentations là-dessus.

**Le président :** Outre les personnes que recommande le sénateur Milne, il y en a-t-il d'autres qui, selon vous, pourraient enrichir les délibérations du comité?



**Senator Di Nino:** I did not anticipate any problem with this, and I am not complaining. I could probably fill the Senate with hundreds, if not thousands, of people who would come here in support of the bill. I do not think that anyone wants that.

Time is of the essence. As I said, 2007 is the centenary of Scouting. I would like this to be dealt with before the end of the year, although that is up to the committee. I would be satisfied if you had a meeting to hear from two or three people from either side for 20 minutes each. That would add value to the Scouting movement and to this process.

**The Chairman:** Thank you.

**Senator Milne:** I agree.

**Senator Di Nino:** I have no problem with that suggestion at all, as I stated in the Senate.

**Mr. Stewart:** To clarify a point made by Senator Di Nino with regard to the relationships, Glenn Armstrong and Keith Martin, two of the opponents, held positions of leadership within the organization. At the time, Mr. Armstrong was the council president for Manitoba and Mr. Martin was the council president for British Columbia. They had a number of concerns with the bylaws, so they led a charge to enforce a dialogue, as a result of which over 50 changes were made.

**Senator Milne:** Was that before this bill?

**Mr. Stewart:** The bill was already here. You are correct that there are a couple of things in the bill. There is the name change. It is my interpretation that the challenge being made is more related to democracy or lack thereof within the organization.

Mr. Martin and Mr. Armstrong challenged a whole host of items within the bylaw, which caused the organization to regroup and have further extensive consultations with the councils that had concerns about the way the bylaw was laid out. As a result of that process, over 50 amendments were reviewed and the majority decision was to accept the bylaw that we currently operate under in Scouts Canada.

**Senator Milne:** None of those amendments are reflected in the bill before us?

**Mr. Stewart:** No. This bill speaks broadly of the bylaw. The bylaw by which we have governed is a thick document that lays out roles and responsibilities, councils, voting, who the members are and such things. That is what the discussion was at the time.

**Senator Milne:** This bill enshrines that bylaw as it stands, or can it be altered in the future?

**Mr. Stewart:** I would have to ask someone with more qualifications than I have, but my understanding is that it would not enshrine the bylaw, that the bylaw could be amended. As an example, on the issue of democracy, we are still working to ensure that we reach agreement. You can only imagine how much

**Le sénateur Di Nino :** Je n'ai pas prévu que cela puisse poser des problèmes, et je ne m'en plains pas. Je pourrais probablement remplir le Sénat de centaines, sinon de milliers de gens qui viendraient ici à l'appui du projet de loi. Je ne pense pas que personne veuille cela.

Le temps compte. Comme je l'ai dit, en 2007, le mouvement scout fête son centenaire. J'aimerais que ce soit réglé avant la fin de l'année, mais cela dépend du comité. Il me conviendrait que dans le cadre d'une réunion, vous entendiez deux ou trois personnes exposer l'une ou l'autre perspective, pour une vingtaine de minutes chacun. Ce serait enrichissant pour le mouvement Scout et ce processus.

**Le président :** Merci.

**Le sénateur Milne :** Je suis d'accord.

**Le sénateur Di Nino :** Cette suggestion ne me pose pas le moindre problème, comme je l'ai dit au Sénat.

**M. Stewart :** Pour clarifier quelque chose qu'a dit le sénateur Di Nino au sujet des relations, Glenn Armstrong et Keith Martin, deux des opposants, ont eu des postes de dirigeant dans l'organisation. À l'époque, M. Armstrong était le président du conseil du Manitoba et M. Martin était le président du conseil de la Colombie-Britannique. Les règlements leur inspiraient diverses craintes, alors ils ont pris la tête d'un mouvement pour forcer un dialogue, en conséquence duquel 50 modifications ont été apportées.

**Le sénateur Milne :** Est-ce que c'était avant ce projet de loi?

**M. Stewart :** Le projet de loi existait déjà. Vous avez raison, le projet de loi comporte divers éléments. Il y a le changement de dénomination. Selon mon interprétation, ce qui est contesté concerne plus la démocratie ou son absence au sein de l'organisation.

MM. Martin et Armstrong ont contesté tout un tas d'aspects du règlement, ce qui a amené l'organisation à se regrouper et à mener des consultations plus approfondies avec les conseils qui se préoccupaient de la manière le règlement était formulé. En conséquence de ce processus, plus de 50 modifications ont été passées en revue et la décision majoritaire a été d'accepter le règlement que nous appliquons actuellement, à Scouts Canada.

**Le sénateur Milne :** Aucune de ces modifications n'apparaît dans le projet de loi que nous avons ici?

**M. Stewart :** Non. Ce projet de loi traite du règlement dans un sens général. Le règlement qui nous régit est un épais document qui décrit les rôles et responsabilités, les conseils, les votes, qui sont les membres, et ce genre de choses. C'est ce dont il a été discuté à l'époque.

**Le sénateur Milne :** Ce projet de loi promulgue ce règlement tel qu'il est, ou peut-il être modifié à l'avenir?

**M. Stewart :** Il faudrait que je pose la question à quelqu'un de plus compétent que moi en la matière, mais d'après ce que j'ai compris, il n'enchâsserait pas le règlement, le règlement pourrait être modifié. Par exemple, au sujet de la démocratie, nous nous efforçons encore de parvenir à une entente. Vous pouvez

fun it is in our country to have everyone to agree on a voting procedure. We are still working on a piece that clearly provides guidance as to how the voting delegates are chosen. It is currently done in a number of different ways across the country.

My view is that we would retain the right to amend the bylaw without using the legislative process.

**Senator Di Nino:** Clause 7 of the bill states:

At any annual or special general meeting, the Corporation may make, amend, or repeal by-laws for all purposes of the Corporation and, without limiting the generality...

That is absolutely clear. This is not intended to do anything other than make administrative and technical changes that should have been made a long ago, in addition to changing the name of the organization.

**Senator Andreychuk:** If I recall, it is under the not-for-profit portion of the Canada Corporations Act that, if you change your constitution, not your bylaws, you must go through this process.

If that is the case, is this the sum total of your constitution as opposed to bylaws? How do you get to this point? I know that the corporations branch has a standard constitution for those organizations that do not have a format to follow. How do you comply with the Canada Corporations Act, or have you gone beyond what the act requires?

**Senator Di Nino:** That is a good question.

**Senator Milne:** They need to get back to us on that.

**Mr. Stewart:** I am not sure about that.

**Senator Di Nino:** My understanding is that the bylaws of the corporation will govern the organization, and this legislation would be in support of rather than in addition to. The bill states clearly it is still the right of the organization to make, change and amend bylaws.

It would be best to have a proper legal answer.

**Senator Andreychuk:** Maybe we should have a witness refresh our memories as to why this bill is before us. I believe that some religious institutions have asked for the same thing. Senator Corbin has asked why we should pass judgment on organizations in this way and he said that this is an archaic way of doing it. We have been appealing to governments to look into this situation. I presume this is one more organization in that framework.

**Senator Di Nino:** That is right.

certainement vous imaginer quel plaisir c'est, dans notre pays, d'essayer d'amener tout le monde à s'entendre sur la procédure de scrutin. Nous travaillons encore sur un texte de directives claires sur le mode de sélection les délégués votant. Des méthodes diverses sont actuellement appliquées dans tout le pays.

À mon avis, nous conserverions le droit de modifier le règlement sans passer par le processus législatif.

**Le sénateur Di Nino :** L'article 7 du projet de loi stipule :

À chaque assemblée générale annuelle ou spéciale, l'Association peut prendre, modifier ou abroger ses règlements administratifs aux fins qui lui sont utiles...

C'est absolument clair. Ceci ne vise à rien faire d'autre que de confirmer les modifications administratives et techniques qui auraient dû être apportées il y a longtemps, en plus de changer la dénomination de l'association.

**Le sénateur Andreychuk :** Si je me souviens bien, c'est dans la partie concernant les organismes sans but lucratif de la Loi sur les corporations canadiennes qu'on lit que si vous modifiez votre constitution, pas votre règlement, vous devez passer par ce processus.

Si c'est le cas, est-ce que ceci est la somme de votre constitution, par opposition aux règlements administratifs? Comment parvenez-vous à ce point-ci? Je sais que la partie des corporations a une structure standard pour les organisations qui n'ont pas de format à suivre. Comment observez-vous la Loi sur les corporations canadiennes, ou êtes-vous allés plus loin que ce que la loi exige?

**Le sénateur Di Nino :** C'est une bonne question.

**Le sénateur Milne :** Ils devront nous fournir la réponse ultérieurement.

**M. Stewart :** Je n'en suis pas sûr.

**Le sénateur Di Nino :** À ce que je comprends, les règlements administratifs de l'association régiront l'organisation, et cette loi les appuierait, au plus tôt en serait le complément. Le projet de loi stipule clairement que l'association conserve le droit de prendre, modifier et changer les règlements administratifs.

Il vaudrait mieux avoir un avis juridique en bonne et due forme sur la question.

**Le sénateur Andreychuk :** Peut-être devrions-nous demander à un témoin de nous rafraîchir la mémoire sur la raison pour laquelle ce projet de loi nous est présenté. Je crois que certaines institutions religieuses ont demandé la même chose. Le sénateur Corbin a demandé pourquoi nous devrions ainsi porter un jugement sur les organisations, et il a décrété que c'était une façon archaïque de procéder. Nous avons fait appel auprès des gouvernements qui s'intéressent à cette situation. Je suppose que c'est une organisation de plus dans ce cas.

**Le sénateur Di Nino :** C'est juste.



**Senator Andreychuk:** We should allow Scouts Canada to govern themselves in a more modern way and be accountable to their membership rather than coming to Parliament. It makes us uncomfortable.

**Senator Di Nino:** With all due respect, Scouts Canada does govern itself. That is the point I am trying to make. This bill does not affect the bylaws and the running of the organization other than to reflect those things that were intended to be reflected in the original charter of 1914.

**The Chairman:** Senator Di Nino, I am new to this committee, as you know. The researcher from the Library of Parliament handed me a document that I have not seen before, which responds, in part at least, to Senator Andreychuk's point.

It is the report of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs of Thursday, March 25, 2004. To their third report they appended the following observations:

On the other hand, your Committee believes that the time has passed when private corporations incorporated by a Special Act of Parliament should be required to return to Parliament to modernize their governance structures. Your Committee has previously recommended that the Canada Corporations Act should be amended to permit these corporations to regulate such matters internally, and we reiterate that recommendation in the context of Queen's Theological College and all other Special Act corporations in the same situation.

Part III of the Canada Corporations Act is entitled "Special Act Corporations."

**Senator Di Nino:** I understand that and was aware of it.

**Senator Joyal:** I was at the committee when Senator Andreychuk made that observation. I believe the committee was unanimous that it was appropriate.

It surprises me that the bill refers to the Canada Corporations Act only at clause 12 where it makes an exception to section 102 of the act. It does not say that the other parts of the act apply to the Boy Scouts. It is odd that there is not a clause in the bill stating that for all other matters the Boy Scouts of Canada fall under section 3 of the Canada Corporations Act. We know the regime of the Canada Corporations Act, but this bill only mentions that act with regard to an exception, while in fact the act does not seem to apply to them.

To me, as a lawyer, that seems strange.

If the Canada Corporations Act does not formally apply to the Boy Scouts, you should at least have the financial statements tabled each year at your general assembly. That is not mentioned in the bill. One important thing with regard to raising money is to publish financial statements on a yearly basis and to table and

**Le sénateur Andreychuk :** Nous autoriserions Scouts Canada à se gouverner d'une manière plus moderne et de rendre compte de ses activités à son effectif plutôt que de venir au Parlement. Cela nous gêne.

**Le sénateur Di Nino :** Si vous permettez, Scouts Canada se gouverne. C'est exactement ce que j'essaie de faire comprendre. Ce projet de loi ne modifie en rien les règlements administratifs ni le fonctionnement de l'organisation, à part pour refléter ces choses qui étaient censées être reflétées dans la charte originale de 1914.

**Le président :** Sénateur Di Nino, je suis nouveau au comité, vous le savez. L'attaché de recherche de la Bibliothèque du Parlement m'a remis un document que je n'avais pas vu auparavant, qui répond, du moins en partie, à la question du sénateur Andreychuk.

C'est le rapport du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles du mardi 25 mars 2004. Ils ont annexé à leur troisième rapport les observations suivantes :

Par ailleurs, le comité croit que les sociétés privées constituées par une loi spéciale du Parlement ne devraient plus avoir à s'adresser au Parlement pour moderniser leurs structures de gouvernance. Le comité avait déjà recommandé de modifier la loi sur les corporations canadiennes afin que les sociétés puissent régler ces questions à l'interne, et nous présentons de nouveau cette recommandation dans le cas du Queen's Theological College et de toutes les autres sociétés constituées par des lois spéciales placées dans la même situation.

La troisième partie de la Loi sur les corporations canadiennes est intitulée « Sociétés constituées par des lois spéciales. »

**Le sénateur Di Nino :** Je le comprends et je le savais.

**Le sénateur Joyal :** J'étais au comité quand le sénateur Andreychuk a fait cette observation. Je crois que le comité était d'avis unanime que c'était pertinent.

Je suis étonné que le projet de loi ne fasse mention de la Loi sur les corporations canadiennes qu'à l'article 12, pour énoncer une exception à l'application de l'article 102 de la loi. Cela ne dit pas que les autres parties de la loi s'appliquent aux Scouts. Il est bizarre qu'il n'y ait pas, dans le projet de loi, une seule disposition stipulant que pour toutes les autres questions, Scouts Canada est assujéti à l'article 3 de la Loi sur les corporations canadiennes. Nous connaissons le régime de la Loi sur les corporations canadiennes, mais ce projet de loi ne mentionne cette loi qu'en rapport avec une exception, alors qu'en fait, la loi ne semble pas s'y appliquer.

Pour moi qui suis avocat, c'est bizarre.

Si la Loi sur les corporations canadiennes ne s'applique pas formellement aux Scouts, il faudrait au moins que les états financiers soient présentés chaque année lors de votre assemblée générale. Ce n'est pas mentionné dans le projet de loi. Il y a une chose qui est importante, quand on recueille de l'argent, c'est de

approve them at your annual assembly. That is the normal practice for any corporation, be it commercial or non-profit, under Part III of the Canada Corporations Act.

Clause 6 of the bill reads:

At each annual general meeting of the Corporation, the Corporation shall elect an executive committee from among its members...

It also says that at its annual meeting the corporation may make bylaws. I read the bylaws to see if they refer to approving the financial statement and electing the auditors. Normally, those two motions are essential at any general assembly.

**Senator Andreychuk:** Senator Joyal, if I recall, you led the discussion previously on what the Canada Corporations Act demands to be in the constitution and what it allows to be in bylaws.

**Senator Joyal:** Yes, we have had this discussion before in relation to another bill. I was trying to learn what you do not have in the bill that is in the Canada Corporations Act and vice versa. I do not have the Canada Corporations Act before me, but I raise this point because we should have some information from your legal advisers. These questions will be on the record, so they can read them.

I see issues with the French version of the bill. Clause 1 of the bill says "The Corporation." The bill refers to chapter 130 of the Statutes of Canada and in French, it is called "La personne morale." In clause 2, the corporation is referred to as "L'association." Clause 3 says, "The Corporation has the capacity of a natural person...." In French it reads, "L'association a la capacité d'une personne physique...."

It seems odd to me to refer to "une personne physique" for a corporation. There are issues in all kinds of legislation that might apply to "une personne physique." We understand that a moral entity has a status that "une personne physique" does not have. If you say that it is "une personne morale" in clause 1 and then say that the corporation has the capacity of a natural person and, subject to this act, all the powers, rights and privileges of a natural person, I can give you a list of rights and privilege that a natural person has according to the Charter and the Constitution that a corporation does not have.

**Senator Rivest:** Marriage.

**Senator Joyal:** Yes, among others.

**Senator Di Nino:** Do you really want to bring that up?

**Senator Joyal:** I thought about it, but I did not want to mention it. He reads my mind; that is the problem.

publier des états financiers tous les ans, les présenter et les faire approuver à votre assemblée annuelle. C'est la norme pour n'importe quelle société, qu'elle soit commerciale ou sans but lucratif, en vertu de la partie III de la Loi sur les corporations canadiennes.

L'article 6 du projet de loi stipule :

À chaque assemblée annuelle, l'association élit un comité exécutif parmi ses membres...

Il stipule aussi que lors de sa réunion annuelle, la corporation peut prendre règlement. J'ai lu les règlements pour voir s'il y est question de l'approbation des états financiers de l'élection des vérificateurs. Normalement, ces deux motions sont essentielles lors de n'importe quelle assemblée générale.

**Le sénateur Andreychuk :** Sénateur Joyal, si je me souviens bien, vous avez dirigé la discussion, auparavant, sur ce que la Loi sur les corporations canadiennes exige qu'il y ait dans la constitution, et ce qu'elle permet d'avoir dans les règlements administratifs.

**Le sénateur Joyal :** Oui, nous avons eu cette discussion auparavant, en rapport avec un autre projet de loi. J'essayais de déterminer ce qu'il n'y a pas dans le projet de loi et qui est dans la Loi sur les corporations canadiennes, et vice versa. Je n'ai pas la Loi sur les corporations canadiennes devant moi, mais j'ai soulevé la question parce que nous devrions recevoir des renseignements de nos conseillers juridiques. Ces questions seront au registre, alors ils peuvent les lire.

Je vois des problèmes avec la version française du projet de loi. L'article 1 du projet de loi parle de « The Corporation ». Le projet de loi se rapporte au chapitre 130 des Statuts du Canada et, en français, elle est appelée « la personne morale ». À l'article 2, la personne morale est appelée « L'association ». À l'article 3, en anglais c'est « The Corporation has the capacity of a natural person... » et en français, on lit « L'association a la capacité d'une personne physique... ».

Il me semble bizarre de désigner une corporation par les termes « une personne physique ». Il y a donc des enjeux, dans toutes sortes de lois, qui pourraient s'appliquer à « une personne physique ». Nous comprenons qu'une entité morale jouit d'un statut qu'une « personne physique » n'a pas. Si vous dites que c'est « une personne morale » à l'article 1, et ensuite que l'organisation a la capacité d'une « personne physique », et, en vertu de cette loi, tous les pouvoirs, droits et privilèges d'une personne physique, je peux vous donner une liste de droits et privilèges dont jouit une personne physique selon la Charte et la Constitution, que n'a pas une organisation.

**Le sénateur Rivest :** Le mariage.

**Le sénateur Joyal :** Oui, entre autres.

**Le sénateur Di Nino :** Est-ce que vous voulez vraiment parler de cela?

**Le sénateur Joyal :** J'y ai pensé, mais je ne voulais pas le mentionner. Il lit dans ma pensée. Le problème, c'est que ça me chicote.



**Senator Di Nino:** I suspected that.

With regard to the first two issues you brought up, there is obviously an annual financial statement prepared and, yes, the auditors are properly appointed. You know that is the case, but I do not know whether it belongs here from a legal standpoint. I know nothing about the law.

As far as the French is concerned, one relies for the preparation of bills on the lawyers and on our own law clerk. I did not look at the French in that manner. That is a good observation. I appreciate that it must be changed. That is a technical change that I think can be accomplished relatively easily.

**Senator Joyal:** The issue of membership needs to be refined. Clause 1(2) reads, in French:

L'association est constituée des personnes qui la composaient à l'entrée....

In English it reads:

...consists of those persons who are members of the Corporation...

In clause 6, the bill reads:

À chaque assemblée générale annuelle, l'association élit un comité exécutif parmi ses membres....

It does not say whether "the members" are only the board members, the present board members, or any person who is a member of the Boy Scouts. There is at least a two-level imprecision there that probably should be clarified.

As I stated earlier, if the bill referred to section 3 of the Canada Corporations Act, we would know exactly the legal regime under which the Scouts would fall. This bill could digress from that section to acknowledge your particular way of operating. The problem is that you propose something that does not cover everything and there is no reference to where we can get the answers.

There is some legal imprecision on the new status of Scouts Canada. If the organization takes the opportunity to rewrite their constitution, it deals with the areas that are left blank. Under section 4 of the act, the bylaws of a corporation must set out clearly the responsibilities of a non-profit corporation. When the corporation is not covered by section 3 of the Canada Corporations Act, it must put it in its constituting act, and the bill covers some and leaves others out. There is some imprecision in terms of membership.

There are three levels of a corporation. There is the membership at large, which elects a board. The members of the board elect the executive. That is the normal structure of any corporation, be it commercial or non-profit. This bill does not make clear how the corporation operates. I do not question how it prefers to operate, but we must understand clearly from reading the statute how the organization functions. Is Scouts Canada an exception to the Canada Corporations Act or does it fall under

**Le sénateur Di Nino :** Je le soupçonnais.

En ce qui concerne les deux sujets que vous avez soulevés, il est évident que des états financiers sont préparés tous les ans et, oui, les vérificateurs sont correctement désignés. Vous le savez, mais je ne sais pas si cela a rien à voir ici, du point de vue juridique. Je ne sais rien de la loi.

Pour ce qui est du français, on se fie, pour la préparation des projets de loi, sur les avocats et notre propre commis juridique. Je n'ai pas vu la version française sous cet angle. C'est une bonne observation. Je comprends que ce doit être changé. C'est une modification technique qui, je pense, peut être faite relativement facilement.

**Le sénateur Joyal :** Il faudrait mieux définir la question de l'effectif. Le paragraphe 1(2) stipule, en français :

L'association est constituée des personnes qui la composaient à l'entrée...

Et en anglais, c'est :

... consists of those persons who are members of the Corporation...

À l'article 6, on lit :

À chaque assemblée générale annuelle, l'association élit un comité exécutif parmi ses membres...

Elle ne dit pas si « les membres » sont seulement les membres du conseil d'administration, les membres actuels, ou n'importe quel membre de Scouts Canada. Il y a au moins une imprécision sur deux niveaux, ici, qu'il faudrait probablement préciser.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, si le projet de loi faisait référence à l'article 3 de la Loi sur les corporations canadiennes, nous saurions exactement sous quel régime fonctionne Scouts Canada. Ce projet de loi pourrait digresser de cet article pour reconnaître votre mode de fonctionnement particulier. Le problème, c'est que si vous proposez quelque chose qui ne couvre pas tout et qu'il n'y a pas de référence quant à l'endroit où on peut trouver les réponses.

Le nouveau statut de Scouts Canada présente quelques imprécisions au plan juridique. Si l'organisation saisit l'occasion de refondre sa constitution, elle règle les éléments imprécis. À l'article 4 de la loi, les règlements administratifs d'une personne morale doivent décrire clairement les responsabilités d'une société sans but lucratif. Quand la personne morale n'est pas visée par l'article 3 de la Loi sur les corporations canadiennes, ce doit être indiqué dans l'acte constitutif, et le projet de loi vise certains aspects, et d'autres pas. Il y a du flou en ce qui concerne l'effectif.

Il y a trois niveaux dans une organisation. Il y a l'effectif dans son ensemble, qui élit un conseil d'administration. Les membres du conseil d'administration élisent l'exécutif. C'est la structure normale de n'importe quelle organisation, qu'elle soit commerciale ou sans but lucratif. Ce projet de loi ne dit pas clairement comment fonctionne l'organisation. Je ne mets pas en doute ces préférences quant à son fonctionnement, mais nous devons comprendre clairement, à la lecture de la loi, comment

the act with its normal operations? Where does Scouts Canada differ from the common law regime of the Canada Corporations Act?

That is the problem. That is why we made the observations we did two years ago, which the chair read. There is a discrepancy. I have no problem with the request, but we need to understand the request with regard to the obligation in section 3 of the Canada Corporations Act, because the corporation is obviously non-profit.

**Senator Di Nino:** In the last three Parliaments, the issue has arisen of why corporations should come to the Parliament of Canada with this legislation when it can be done through the Canada Corporations Act. Scouting is one of the oldest organizations in the country and it been symbolically associated with this. It was granted its charter through an act of Parliament. Scouting has always had a closeness to the development of our country and all entities of our society. Scouting wants to keep that symbolism, and I support that. When this issue came up in the Senate, I responded to Senator Corbin that Scouting has asked that this be continued. Obviously, Parliament must make its choice.

The Scouts are unquestionably governed by the Canada Corporations Act, as are all corporations in this country, unless they are excluded for some reason of which I have no knowledge.

This discussion is useful in that Mr. Stewart and I are not capable of answering these legal questions. We wanted to have our legal counsel attend today, but he was not available. We were told that he is out of the country. However, I wanted to impress upon colleagues that, for the reasons I have stated a number of times, we would like to have this bill dealt with by the Senate as soon as reasonably possible so that the House of Commons can deal with it early in the new year in order that it can be finally dealt with before the celebrations for the one-hundredth anniversary of Scouting.

If a convenient time for the committee could be found in the week after our recess, or shortly thereafter, we would be pleased to hear from those who have some concerns. That is why we are here. I am happy to do that and would urge the chair and the committee to arrange that meeting in the near future so that we can send this bill to the House of Commons before we rise for the Christmas break. Hopefully the House of Commons will deal with it expeditiously at the beginning of the new year.

**The Chairman:** Thank you. This committee normally has a lot of government legislation before it, and government legislation has traditionally taken priority over private bills. The committee will keep that suggestion in mind.

**Senator Milne:** Mr. Chairman, is it possible for the Library of Parliament to look at the translation issues that Senator Joyal has brought up and see whether there is appropriate replacement wording?

fonctionne l'organisation. Est-ce que Scouts Canada est une exception à la Loi sur les corporations canadiennes, ou est-elle régie par la Loi, dans ses opérations normales? En quoi est-ce que Scouts Canada diffère du régime juridique commun de la Loi sur les corporations canadiennes?

C'est pourquoi nous avons fait il y a deux ans ces observations que vient de lire le président. Il y a cette différence. Je ne vois pas de problème avec la demande, mais nous devons comprendre la demande en ce qui concerne l'obligation à l'article 3 de la Loi sur les corporations canadiennes, parce que l'organisation est manifestement sans but lucratif.

**Le sénateur Di Nino :** La question a été soulevée, lors des trois dernières législatures, à savoir pourquoi les organisations devraient s'adresser au Parlement du Canada pour cette loi, quand cela peut être réglé par le biais de la Loi sur les corporations canadiennes? Les Scouts sont parmi les plus anciennes organisations du pays, et sont symboliquement associés à ceci. La charte de l'organisation lui a été accordée par une loi du Parlement. Le scoutisme a toujours été lié de près à l'évolution de notre pays et à toutes les entités de notre société. Les scouts veulent garder ce symbolisme, et je l'appuie. Quand cette question a été soulevée au Sénat, j'ai répondu au sénateur Corbin que les scouts demandaient que cela continue. De toute évidence, le Parlement doit faire un choix.

Les Scouts sont, sans conteste, régis par la Loi sur les corporations canadiennes, au même titre que toutes les corporations de ce pays, à moins d'être exclus pour une raison que j'ignore.

Cette discussion est utile en ce sens que M. Stewart et moi ne pouvons pas répondre aux questions d'ordre juridique. Nous voulions nous faire accompagner aujourd'hui de notre conseiller juridique, mais il n'était pas libre. On nous a dit qu'il était à l'étranger. Cependant, je voulais faire comprendre à mes collègues que, pour les raisons que j'ai énoncées à diverses reprises, nous souhaitons que ce projet de loi soit adopté au Sénat aussitôt qu'il peut l'être raisonnablement afin que la Chambre des communes puisse l'adopter au début de l'année prochaine afin que l'affaire soit réglée avant la célébration du centenaire du scoutisme.

Si le comité peut trouver un moment dans la semaine qui suit le congé, ou peu après, nous reviendrons avec plaisir entendre ceux qui ont des préoccupations. C'est pourquoi nous sommes ici. Je le fais avec plaisir et j'incite vivement le président et le comité à convoquer cette réunion très bientôt pour que nous puissions transmettre ce projet de loi à la Chambre des communes avant l'ajournement pour les Fêtes. Espérons que la Chambre des communes règlera rapidement la question au début de la nouvelle année.

**Le président :** Merci. Ce comité traite normalement de nombreuses lois, et les lois du gouvernement ont toujours priorité sur les lois d'initiative privée. Le comité tiendra compte de cette suggestion.

**Le sénateur Milne :** Monsieur le président, est-il possible à la Bibliothèque du Parlement d'examiner les questions relatives à la traduction qu'a soulevées le sénateur Joyal, et de voir s'il est possible de modifier le libellé?



**The Chairman:** The library will look into that and report back soon.

**Senator Joyal:** I totally share the concern of Scouts Canada as expressed by Senator Di Nino. I do not think any one of us wants to delay this; we only want to make sure it is right.

The questions we have raised will be in the transcript of the proceedings of the committee. If you pass them on to your legal advisers, the next time we meet they can answer those answers quickly. That would be an expeditious way to deal with this bill. We do not want to create more problems. You already have many to solve. It is expensive to bring witnesses here, but we are responsible, as a house of Parliament, to ensure that we do things appropriately according to the laws of Canada. We do not want to delay this bill. We would be happy for you to have the new statute by your anniversary next year.

**Senator Di Nino:** I want to thank you for your time. This exchange has been extremely useful. As Senator Joyal suggested, we will have answers from legal counsel who, I hope, will sit here in a week or two.

**Senator Joyal:** I have one further question. Clause 13(e) says that all the acts mentioned in paragraphs (a), (b), (c) and (d) are repealed, keeping only section 1 of an act that is chapter 68 of the Statutes of Canada, 1968-69.

Perhaps at the next meeting your lawyer could tell us exactly what is in that section that you are keeping while abolishing all the other acts.

**Senator Di Nino:** Absolutely.

**The Chairman:** Senator Di Nino and Mr. Stewart, on behalf of the committee I want to thank you both very much for coming today and answering those tough legal questions. Thank you for your overview.

Honourable senators, the committee will continue with an in camera meeting to discuss our ongoing business.

The committee continued in camera.

---

OTTAWA, Thursday, November 9, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-213, to amend the Criminal Code (cruelty to animals), met this day at 10:50 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, this is our first meeting in relation to Bill S-213, an act to amend the Criminal Code (cruelty to animals).

**Le président :** La bibliothèque examinera cela et nous en fera bientôt rapport.

**Le sénateur Joyal :** Je partage entièrement les préoccupations de Scouts Canada qu'a exprimées le sénateur Di Nino. Je ne pense pas qu'aucun de nous voudrait retarder cela; nous voulons seulement nous assurer que ce soit bien fait.

Les questions que nous avons soulevées seront dans la transcription des délibérations du comité. Si vous les transmettez à vos conseillers juridiques, la prochaine fois que nous nous rencontrerons, ils pourront y répondre rapidement. Ce serait une façon expéditive de régler ce projet de loi. Nous ne voulons pas créer plus de problèmes. Vous en avez déjà bien assez à résoudre. Il est coûteux de faire venir des témoins, mais nous sommes tenus, en tant que chambre du Parlement, de nous assurer de faire les choses correctement, conformément aux lois du Canada. Nous ne souhaitons pas retarder ce projet de loi. Nous serions heureux que votre nouveau statut soit en vigueur pour votre anniversaire l'année prochaine.

**Le sénateur Di Nino :** Je tiens à vous remercier pour votre temps. Cet échange a été extrêmement constructif. Comme l'a suggéré le sénateur Joyal, nous obtiendrons les réponses du conseiller juridique qui, je l'espère, sera ici dans une semaine ou deux.

**Le sénateur Joyal :** J'ai une autre question. L'alinéa 13e) stipule que les lois mentionnées aux alinéas a), b), c) et d) sont abrogées, ne gardant que l'article 1 d'une loi qui est le chapitre 68 des Statuts du Canada de 1968-1969.

Peut-être à notre prochaine réunion votre avocat pourra-t-il nous dire exactement ce qu'il y a dans cet article que vous maintenez, alors que vous abolissez toutes les autres lois.

**Le sénateur Di Nino :** Absolument.

**Le président :** Sénateur Di Nino et monsieur Stewart, au nom du comité, je tiens à vous remercier tous les deux d'être venus aujourd'hui et d'avoir répondu à ces difficiles questions d'ordre juridique. Merci pour l'aperçu que vous nous avez donné.

Honorables sénateurs, le comité poursuivra sa réunion à huis clos pour discuter de ses affaires courantes.

La séance se poursuit à huis clos.

---

OTTAWA, le jeudi 9 novembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-213, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux) se réunit aujourd'hui à 10 h 50 pour procéder à l'étude de ce projet de loi.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, c'est la première séance que nous consacrons à l'étude du projet de loi S-213, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux).

The purpose of this bill seems straightforward. It is designed to amend the sections of the Criminal Code of Canada dealing with cruelty to animals to increase the penalties for the offences found there. However, as interested parties know and, more specifically, as many members of this committee know, there has been significant action in this area in the last few years and it is a matter that has become rather controversial.

A number of bills have been introduced in Parliament to update the animal cruelty provisions, which date from the first codification of the Criminal Code in 1892. These bills include Bill C-17 in 1999, Bill C-15 and Bill C-15B, Bill C-10 and Bill C-10B, Bill C-22 and Bill C-50, none of which have received Royal Assent. The latest bill from the House of Commons, Bill C-50, would create a new section in the Criminal Code dealing with animal cruelty, thereby removing this area from the section of the Criminal Code dealing with property.

To begin our work on this bill, I am extremely pleased to welcome our colleague, The Honourable Senator John Bryden from New Brunswick, the sponsor of this bill. Senator Bryden has been involved in the discussions in this matter as a member of this committee in recent years, and he will provide us with the background and overview needed for us to commence our study. He will be followed by officials from the Department of Justice, represented by Donald Piragoff and Joanne Klineberg.

**Hon. John G. Bryden, sponsor of the bill:** Thank you for allowing me to make this presentation. Just before starting, I will indicate that my presentation and my focus is on this bill, its positives and negatives, if any. You will deal with the history in the manner you wish. I can help by answering some questions, perhaps, but this is not a complicated bill. It is a very humble attempt to make progress. Therefore, forgive me if I concentrate on this bill and what it does.

Honourable senators, Bill S-213 increases the maximum penalties a court may impose for offences under sections 444 to 447 of the Criminal Code, dealing with animal cruelty. Otherwise, these animal cruelty sections of the Code are unchanged. The provisions of these sections that create the offences remain exactly as they exist today and have existed for a number of years, as the chairman pointed out earlier.

In the existing code, all offences are punishable only on summary conviction, that is, up to a \$2,000 fine or six months imprisonment, with the exception of one indictable offence that goes way back for poisoning cattle and has a jail sentence of up to five years.

In Bill S-213, every offence can be treated as either an indictable offence punishable by up to five years imprisonment or a summary conviction offence punishable by a fine of up to

L'objet de ce projet de loi est explicite. Il vise à modifier les articles du Code criminel traitant de la cruauté envers les animaux de façon à augmenter les peines pour infractions de cruauté envers les animaux. Cependant, comme le savent les personnes intéressées, et plus particulièrement de nombreux membres de ce comité, il y a eu beaucoup d'action dans ce domaine au cours des dernières années et c'est une question qui est devenue un sujet de controverse.

Un certain nombre de projets de loi ont été présentés au Parlement dans le but d'actualiser les dispositions en matière de cruauté envers les animaux, qui remontent à la première codification du Code criminel de 1892. Il s'agissait des projets de loi C-17 en 1999, C-15 et C-15B, C-10 et C-10B, C-22 et C-50, dont aucun n'a reçu la sanction royale. Le dernier projet de loi issu de la Chambre des communes, le projet de loi C-50, visait à créer un nouvel article du Code criminel traitant de la cruauté envers les animaux, et retirant par le fait même cette question de l'article du Code criminel traitant des biens.

Pour inaugurer nos travaux sur ce projet de loi, j'ai le grand plaisir d'accueillir notre collègue, l'honorable sénateur John Bryden, du Nouveau-Brunswick, qui en est le parrain. Le sénateur Bryden a participé aux discussions qui se sont déroulées ces dernières années sur cette question, en sa qualité de membre du comité; il exposera le contexte et donnera l'aperçu nécessaire pour entamer notre étude. Les autres témoins sont des responsables du ministère de la Justice représentés par Donald Piragoff et Joanne Klineberg.

**L'honorable John G. Bryden, parrain du projet de loi :** Merci de me permettre de faire cet exposé. Je signale au préalable que mon exposé sera principalement axé sur ce projet de loi et sur ses aspects positifs et, éventuellement, négatifs. Vous traiterez de la façon que vous voulez le volet historique de la question. Je pourrais peut-être vous aider à comprendre en répondant à quelques questions, mais ce n'est pas un projet de loi complexe. Il s'agit d'une très humble tentative faite pour progresser dans ce domaine. Par conséquent, je vous prie de me pardonner si mes observations sont axées sur le projet de loi comme tel et sur les changements qu'il apporte.

Honorables sénateurs, le projet de loi S-213 augmente les peines maximales qu'un tribunal peut imposer actuellement pour des infractions aux termes des articles 444 à 447 du Code criminel, portant sur la cruauté envers les animaux. Sinon, ces articles du Code criminel demeurent inchangés. Les dispositions de ces articles établissant les infractions demeurent exactement dans leur état actuel et dans l'état où elles se trouvent depuis plusieurs années, comme l'a d'ailleurs précisé le président.

Dans le Code actuel, toutes les infractions sont punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, à savoir une amende maximale de deux mille dollars ou une peine maximale d'emprisonnement de six mois, à l'exception des poursuites criminelles pour empoisonnement de bestiaux, qui est passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans.

Dans le projet de loi S-213, toutes les infractions peuvent être considérées comme un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou comme une infraction



\$10,000 or imprisonment up to 18 months, or both, for most of the serious offences, and imprisonment for two years or a fine of \$5,000 for one less serious offence dealing with neglect. This approach has been taken to simplify and to address directly the legitimate outrage of the public and the press that serious pain and suffering by animals is currently punishable only by minimal fines and jail time.

The Senate passed this bill at second reading without a dissenting vote. The government has stated that it would not be bringing in a government bill on cruelty to animals but that it is prepared to support Bill S-213. Many of the significant stakeholders have stated their support for this bill and are prepared to appear before you.

Aboriginal rights under section 35 of the Constitution, protecting traditional hunting, fishing and trapping methods, are unaffected by this bill. Indeed, Aboriginal members of the Senate have participated in this bill's development and are comfortable with it. I am referring to Senator Watt, Senator Gill, Senator Adams, Senator Sibbeston and Senator Lovelace Nicholas. I thank them for their support and assistance. Senator Watt is here and, I am sure, would be prepared to respond if anyone wished to question him.

You should also be aware that there is some opposition to Bill S-213 from some animal rights lobby groups, some humane societies and some individuals.

Honourable senators, if this bill succeeds, it will resolve the most serious deficiency in our law for the protection of animals by providing enforcement officers, prosecutors and the courts with access to penalties that are substantial deterrents to those who would cause unnecessary pain or suffering to animals. This bill does not prevent those who desire the creation of a more ambitious and comprehensive regime from pursuing their goals while the animals themselves are being protected under this bill.

That is the end of my statement, but I want to go on and look at the bill. The notice was short. I do have copies of this summary statement. It is available and can be distributed. I am a witness here and not a senator, so it is legitimate for me to provide it just in English. We can follow it up with a French version afterwards. That is up to the chair.

**The Chairman:** The witness said he has a statement in only one language. It has not been circulated as of yet.

**Senator Joyal:** I think we should maintain the same rule, if it is not in both languages. We have heard the presentation and it was translated, but we should not circulate it.

punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire passible d'une amende maximale de dix mille dollars ou d'un emprisonnement maximal de dix-huit mois, ou des deux, pour les infractions les plus graves, et d'un emprisonnement de deux ans ou d'une amende de cinq mille dollars pour une infraction de nature moins grave liée à de la négligence. Cette approche a été adoptée pour simplifier les choses et répondre de façon directe à l'indignation légitime du public et de la presse devant le fait qu'à l'heure actuelle, de grandes douleurs et de grandes souffrances infligées à des animaux soient passibles d'amendes ou de peines d'emprisonnement minimales.

Le Sénat a adopté ce projet de loi en deuxième lecture sans vote dissident. Le gouvernement a signalé qu'il ne présenterait pas de projet de loi d'initiative gouvernementale sur la cruauté envers les animaux mais qu'il était prêt à appuyer le projet de loi S-213. La plupart des principales parties concernées ont indiqué leur appui en ce qui concerne ce projet de loi et sont prêtes à comparaître devant le comité.

Les droits des Autochtones prévus à l'article 35 de la Constitution, protégeant la chasse, la pêche et les méthodes de piégeage traditionnelles, ne sont pas touchés par ce projet de loi. En fait, les membres autochtones du Sénat ont participé à l'élaboration de ce projet de loi et ils le trouvent acceptable. Il s'agit du sénateur Watt, du sénateur Gill, du sénateur Adams, du sénateur Sibbeston et du sénateur Lovelace Nicholas. Je les remercie pour leur appui et pour leur aide. Le sénateur Watt est ici et je suis certain qu'il serait disposé à répondre aux questions qu'on voudrait lui poser.

Je signale par ailleurs que le projet de loi S-213 fait l'objet d'une certaine opposition de la part de groupes d'activistes pour la défense des animaux, de sociétés protectrices des animaux et de quelques autres personnes.

Honorables sénateurs, si ce projet de loi est adopté, il comblera la plus grave lacune de nos dispositions législatives en faveur de la protection des animaux en donnant aux agents d'application de la loi, aux procureurs et aux tribunaux accès à des peines qui seraient des facteurs dissuasifs importants pour les personnes susceptibles de causer des douleurs ou des souffrances sans nécessité à des animaux. Ce projet de loi n'empêchera pas les personnes qui souhaitent la mise en place d'un régime plus ambitieux et plus exhaustif de poursuivre leurs objectifs tout en protégeant les animaux.

C'est la fin de mon exposé, mais je voudrais continuer à examiner le projet de loi. L'avis a été court. J'ai des exemplaires de cet exposé sommaire. Ils peuvent être distribués. Je suis ici en qualité de témoin et pas de sénateur et, par conséquent, j'ai le droit de le remettre uniquement en version anglaise. Nous pourrions en faire faire une version française plus tard. La décision appartient au président.

**Le président :** Le témoin a dit que l'exposé est unilingue. Il n'a pas encore été distribué.

**Le sénateur Joyal :** J'estime qu'il faut maintenir la même règle, s'il n'est pas dans les deux langues officielles. Nous avons entendu l'exposé et son interprétation, mais il ne faudrait pas distribuer le texte.

**Senator Bryden:** That is fine. That is why I asked the question.

**Senator Andreychuk:** I understood any witness could come before us, make their presentations and file papers, as they wished. The papers would then be translated for circulation. They can be filed.

**The Chairman:** His request was that it be circulated now in one language.

**Senator Bryden:** I raised it because I thought it might be convenient. I am fine with it as it is translated. It is a voice-based presentation.

**Senator Stratton:** Senator Joyal, I agree with you. When we were hearing Bill C-2, we had presentations that were given in one language, filed in one language and distributed in one language. There is flexibility.

**Senator Joyal:** I do not want to contradict you, Senator Stratton, but when the chair contacted me and asked me if I agreed that documentation be circulated in one language, I said it should be circulated in two languages. When there is translation available, it would be accessible to everybody. That does not prevent the witness from testifying on the basis of the text that they have because, as you said and as the witness said, the translation is provided to every member of the committee and they hear it in his or her language of choice.

**Senator Stratton:** I am not disagreeing. I am simply saying that recent history has shown otherwise.

**Senator Joyal:** I think it is an exception that should be looked at.

**Senator Bryden:** With my senator's hat on, I am perfectly happy to concur with that. I just wanted to put it forward in the event that it would be a convenience.

**The Chairman:** Senator Bryden, you have the floor.

**Senator Bryden:** Thank you. I would like you to have a quick look at the bill. Please look at the explanatory notes on the last page. This is the Criminal Code as it exists today.

You will see that except for the first clause, which deals with offences against cattle, which are indictable for five years, as I mentioned earlier, each of these clauses contains an offence punishable on summary conviction only.

The clauses in Bill S-213 cover exactly the offences stated here. I asked the drafters to include this so that it would be readily available, if anyone wanted to check, to say whether or not there is a match between the offences here and the ones I am talking about. You will find they do match.

Bill S-213 looks so much bigger because, while every offence in the existing code was always treated as summary conviction, with the exception of one, we decided to make hybrid offences and so

**Le sénateur Bryden :** C'est bien. C'est pourquoi j'ai posé la question.

**Le sénateur Andreychuk :** Je pensais que tout témoin pouvait se présenter devant nous, faire son exposé et déposer des documents, comme il l'entendait, et que les documents seraient ensuite traduits pour être distribués. Ils peuvent être déposés.

**Le président :** Il a demandé qu'ils soient distribués immédiatement dans une seule langue.

**Le sénateur Bryden :** J'ai fait cette suggestion parce que je pensais que ce serait commode. L'interprétation me convient. C'est un exposé verbal.

**Le sénateur Stratton :** Je suis d'accord avec ce que vous dites, sénateur Joyal. Au cours des audiences sur le projet de loi C-2, nous avons entendu des exposés qui ont été faits, déposés et distribués dans une seule langue. On a une certaine latitude.

**Le sénateur Joyal :** Je ne voudrais pas vous contredire, sénateur Stratton, mais lorsque le président m'a demandé si j'acceptais que la documentation soit distribuée dans une seule langue, j'ai dit qu'elle devait être distribuée dans les deux langues. Quand une traduction est disponible, elle est accessible à tous. Cela n'empêche pas le témoin de faire son exposé en se basant sur le texte qu'il a car, comme vous l'avez signalé, et comme le témoin l'a signalé également, l'interprétation est accessible à tous les membres du comité qui veulent l'utiliser et ils peuvent écouter l'exposé dans la langue de leur choix.

**Le sénateur Stratton :** Je ne suis pas en désaccord avec vous. Je signale simplement que ce n'est pas confirmé par les événements récents.

**Le sénateur Joyal :** C'est une exception qu'il faudrait examiner.

**Le sénateur Bryden :** En ma qualité de sénateur, c'est avec plaisir que j'accepte. Je voulais seulement faire cette suggestion au cas où ce serait commode.

**Le président :** Vous avez la parole, sénateur Bryden.

**Le sénateur Bryden :** Merci. J'aimerais que vous jetiez un rapide coup d'œil sur le projet de loi. Veuillez examiner mes notes explicatives à la dernière page. Il s'agit des articles du Code criminel tel qu'ils se présentent actuellement.

Vous verrez qu'à l'exception du premier article, qui porte sur les infractions concernant les bestiaux — infractions qui, comme je l'ai déjà signalé, sont passibles d'une peine de cinq ans — ces différents articles prévoient une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire uniquement.

Les articles du projet de loi S-213 concernent exactement les mêmes infractions. J'ai demandé aux rédacteurs d'ajouter ces notes pour que ceux qui voudraient vérifier si les infractions prévues dans le projet de loi et celles dont je parle concordent y aient facilement accès. Vous constaterez qu'elles concordent.

Le projet de loi S-213 semble beaucoup plus long parce que, alors que toute infraction prévue actuellement au Code a toujours été traitée sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire,



we had to create an option. Everyone who commits an offence under clause 1 is guilty of an indictable offence under (a), and the terms are there, and an offence punishable on summary conviction and liable to a fine not exceeding \$10,000. In other words, under each one of the offences that have been created, the penalties that can be imposed are listed. As a result, there are four areas.

**The Chairman:** Some clauses of your bill have two dark lines by them, such as subclause 1(2). Could you tell us what those are?

**Senator Bryden:** Those are the additional clauses. In every case, except the transfer of one clause to a place where an indictable offence needed to be added to it, those relate to the changes in the penalties. The lines are indicate the additions.

In a couple of instances, there is a minimum reorganization, because some of the provisions in the existing code do not get changed but, because of the hybrid offence, they fit better in another place. There will be a mark where that has occurred.

However, we were very careful. The law clerks branch was extremely careful in examining the bill to ensure that none of the offences described in this bill are new or changed from what exists in the Criminal Code. The appropriate offences have been added.

Every offence in the existing code is in Bill S-213 and no new or amended offences are included in Bill S-213. It is hard to cross-reference unless you actually sit down and do the numbers, but if you do the numbers, you will find that that statement is exactly correct.

I would like to point out that the punishments for the offences in Bill S-213 are those that were acceptable to all parties during the last attempts by government to amend these Criminal Code sections.

**The Chairman:** Who were the stakeholders? What parties were agreeable?

**Senator Bryden:** When the bill came into the Senate, it had gone through any number of stakeholders. There were long hearings, and we can call those up. There were the animal rights lobbyists, the humane society, the cattlemen's association, the Ontario anglers' and hunters' association, the associations dealing with the use of laboratory animals. Everybody participated in those discussions.

I believe I am absolutely correct that in the end we did agree on what the penalties should be. We did have difficulty with what the implications of some of the wording might for the breadth of the decisions and so on. However, the penalties in this bill are the

à l'exception d'une seule, nous avons décidé de prévoir des infractions mixtes et nous avons dû prévoir une option. Quiconque commet une infraction au sens de l'article 1 est coupable d'un acte criminel au sens de l'alinéa a), et la durée est précisée, et quiconque commet une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire est passible d'une amende maximale de dix mille dollars. En d'autres termes, pour chacune des infractions établies, les peines peuvent être imposées telles qu'elles sont énoncées. Il y a donc quatre domaines.

**Le président :** Certaines dispositions de votre projet de loi sont entourées de deux lignes noires, comme le paragraphe 1(2). Quelle en est la raison?

**Le sénateur Bryden :** Ce sont les dispositions supplémentaires. Dans tous les cas, sauf en ce qui concerne le transfert d'un article à un endroit où il fallait y ajouter l'acte criminel, elles concernent les changements au niveau des peines. Ces lignes indiquent donc les ajouts.

Dans deux ou trois cas, la réorganisation est minimale, car certaines des dispositions du Code ne sont pas modifiées, mais à cause de l'infraction mixte, elles ont davantage leur place à un autre endroit. Elles seront accompagnées d'une marque dans ces cas-là.

Nous avons toutefois pris beaucoup de précautions. La direction des auxiliaires juridiques a fait preuve d'une extrême prudence en examinant le projet de loi pour s'assurer qu'aucune des infractions qui y sont mentionnées ne soit d'un type nouveau ou différent de ce qui est déjà prévu au Code criminel. Les infractions appropriées ont été ajoutées.

Toutes les infractions prévues au Code se trouvent dans le projet de loi S-213 et aucune infraction nouvelle ou modifiée n'y a été ajoutée. La correspondance est difficile à établir, mais lorsqu'on prend le temps de vérifier, et seulement alors, on constate que l'énoncé est parfaitement exact.

Je signale que les peines pour les infractions prévues dans le projet de loi S-213 sont celles qui ont été jugées acceptables par toutes les parties au cours des dernières tentatives faites par le gouvernement pour modifier les articles corrélatifs du Code criminel.

**Le président :** Quelles étaient les parties prenantes? Quelles parties étaient consentantes?

**Le sénateur Bryden :** Lorsque le projet de loi a été présenté au Sénat, il avait déjà été présenté à plusieurs des parties concernées. De longues audiences ont été tenues et nous pouvons appeler toutes ces parties. Il y avait les groupes de défense des animaux, la société protectrice des animaux, l'association des éleveurs de bétail, l'association des pêcheurs et des chasseurs de l'Ontario, les associations concernant l'utilisation des animaux de laboratoire. Tous les intervenants ont participé à ces discussions.

Je pense qu'il est parfaitement exact de dire qu'en fin de compte, nous nous sommes entendus sur la nature des peines. Nous avons eu des difficultés avec les conséquences éventuelles de certains termes utilisés en ce qui concerne la portée des décisions,

ones that were contained in the last draft of Bill C-50. That is where they came from and they are matched up.

**The Chairman:** Earlier in your testimony you said that there is some opposition to this bill from the humane societies, animal rights groups and others. Is that opposition in relation to penalties?

**Senator Bryden:** I do not know. I cannot answer that. My statement was based on the fact that I have been contacted by people who indicate that they oppose the bill. All kinds of people support this position and this bill, but, in fairness, I am aware that others do not. They will have to appear and explain why they do not. I can only defend my own bill.

**Senator Joyal:** Senator Bryden, thank you for your presentation. As I understand it, there is one slight difference in your bill from the existing sections 444 to 447 of the Criminal Code. You said that in the existing code all offences are punishable only on summary conviction. In your bill every offence can be treated as either an indictable offence or as a summary conviction. Is that correct?

**Senator Bryden:** That is correct.

**Senator Joyal:** Was that distinction included in Bill C-50, which we have studied before?

**Senator Bryden:** Yes.

**Senator Joyal:** Were the levels of penalties exactly the same as contained in Bill C-50?

**Senator Bryden:** That is correct.

**Senator Joyal:** As far as you can remember, when that bill and the previous incarnation of that bill were introduced in the Parliament of Canada, was anyone opposed in principle to the creation of a hybrid offence, which the bill proposed? That is the first question. Second, were representations on the level of penalty included in Bill C-50?

**Senator Bryden:** As I recall, there was no objection to bringing in the hybrid offences, because they give more flexibility and a greater range of options. To the best of my knowledge, everyone supported that.

I believe I remember that at an earlier stage some groups or persons preferred a higher penalty than five years. They might have wanted 10 years. I was going to say that some would have gone for life, if they could; they wanted greater penalties.

par exemple. Cependant, les peines prévues dans ce projet de loi sont celles qui étaient déjà prévues dans la dernière ébauche du projet de loi C-50. C'est de là qu'elles viennent, et elles sont comparables.

**Le président :** Vous avez signalé tout à l'heure que ce projet de loi faisait l'objet d'une certaine opposition de la part des sociétés protectrices des animaux, de certains groupes de défense des animaux et de diverses autres organisations. Est-ce que cette opposition concerne les peines?

**Le sénateur Bryden :** Je ne sais pas. Je m'étais basé sur le fait que j'avais communiqué avec des personnes qui avaient manifesté leur opposition au projet de loi. De nombreuses personnes appuient notre position et ce projet de loi mais, en toute justice, je sais que d'autres personnes s'y opposent. Il faudrait qu'elles témoignent et qu'elles expliquent les motifs de cette opposition. Je ne peux que défendre mon projet de loi.

**Le sénateur Joyal :** Merci pour votre exposé, sénateur Bryden. Si j'ai bien compris, il n'y a qu'une légère différence dans votre projet de loi avec les dispositions actuelles des articles 444 à 447 du Code criminel. Vous avez signalé que dans les dispositions actuelles du Code, toutes les infractions sont punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Dans votre projet de loi, toutes les infractions peuvent être traitées comme un acte criminel ou comme une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Est-ce exact?

**Le sénateur Bryden :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Cette distinction était-elle incluse dans le projet de loi C-50 que nous avons déjà examiné?

**Le sénateur Bryden :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Le niveau des peines était-il exactement le même que dans le projet de loi C-50?

**Le sénateur Bryden :** Tout à fait.

**Le sénateur Joyal :** Autant que vous vous souveniez, quand le projet de loi et son incarnation précédente ont été présentés au Parlement du Canada, quelqu'un s'opposait-il au principe de la création d'une infraction mixte, tel que le proposait le projet de loi? C'est la première question. Ensuite, a-t-on fait des instances au sujet du niveau des peines prévues dans le projet de loi C-50?

**Le sénateur Bryden :** Autant que je me souviens, il n'y a pas eu d'opposition à l'introduction des infractions mixtes, car elles laissent une plus grande marge de manœuvre et offrent une plus grande gamme d'options. Tout le monde appuyait ce principe, à ce que je sache.

Je crois me souvenir qu'à une étape antérieure, plusieurs groupes ou personnes préféraient une peine plus lourde que celle de cinq ans. Elles auraient voulu qu'elle soit de dix ans. J'allais dire que certaines personnes auraient souhaité que ce soit une peine d'emprisonnement à vie, si cela avait été possible; elles voulaient des peines plus lourdes.



I believe that as we got to the end people put a little water in their wine. Others who were not so concerned about having the high penalties upped theirs, and the result was the numbers that we have.

**Senator Joyal:** What are the comparable offences in the Criminal Code that are at the level of the penalty that you propose and that were in Bill C-50 before?

There are scales of offences in the Criminal Code that command a certain type of penalty. Can you inform us of other offences in the present Criminal Code that would command a similar kind of penalty, which would either be hybrid or summary?

**Senator Bryden:** I cannot do that specifically because I was not prepared to deal with that. However, I do remember that in the process of determining what would be an appropriate penalty those issues were canvassed. What the top and the bottom of the range would be for other types of offences, I cannot definitively say today.

**Senator Joyal:** Maybe we can ask the question of the witnesses from the Department of Justice.

**Senator Andreychuk:** How did you come to the reasonableness of these fines? Some people say we do not treat the issue seriously enough; others do a comparison, as I think Senator Joyal was. What was your rationale for picking the figures you used?

**The Chairman:** Picking five years rather than eight years or 10 years?

**Senator Bryden:** My rationale — and this is somewhat of a copout — is that it had been discussed very thoroughly during the various attempts to amend the code. When we got to Bill C-50 — and even, I believe, the one just before that — there was a sense of resignation around the table, from exhaustion or whatever, and everyone basically said that these levels of offences are satisfactory.

The only thing I am doing with this bill is increasing the penalties. I took the penalties that were the results of seven years of debate and were attached to Bill C-50.

**The Chairman:** Did you look at other jurisdictions?

**Senator Bryden:** Not in doing this, but when we were —

**The Chairman:** I mean for the increased penalties. Did you compare them with other jurisdictions?

Je pense qu'à mesure que la fin des discussions approchait, les parties ont mis un peu d'eau dans leur vin. Certaines personnes, qui ne voulaient pas particulièrement adopter les peines très lourdes, ont augmenté celles qu'elles proposaient et les chiffres actuels sont le résultat de ces discussions.

**Le sénateur Joyal :** Quelles sont les infractions comparables du Code criminel qui sont au même niveau que les peines que vous proposez dans ce projet de loi et qui étaient prévues dans le projet de loi C-50?

Le Code criminel établit des échelles d'infractions qui exigent un certain type de peine. Pouvez-vous indiquer d'autres infractions prévues actuellement au Code criminel qui exigeraient un type de peine semblable, qui seraient une infraction mixte ou une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire?

**Le sénateur Bryden :** Je ne peux pas répondre avec précision parce que je n'étais pas préparé à une telle question. Cependant, je me souviens que ces questions ont été examinées quand il s'agissait de déterminer quelle peine serait appropriée. Je ne peux en tout cas pas dire aujourd'hui quel était le maximum et le minimum pour d'autres types d'infractions.

**Le sénateur Joyal :** Nous pouvons peut-être poser la question aux représentants du ministère de la Justice.

**Le sénateur Andreychuk :** Comment en êtes-vous venu à la conclusion que ces amendes étaient raisonnables? Certaines personnes estiment que nous ne prenons pas la question suffisamment au sérieux; d'autres font une comparaison, comme l'a fait sans doute le sénateur Joyal. Quelles sont les raisons pour lesquelles vous avez choisi ces chiffres?

**Le président :** Quelles sont les raisons pour lesquelles vous avez choisi cinq ans plutôt que huit ans ou dix ans?

**Le sénateur Bryden :** Le raisonnement que j'ai suivi — et c'est en quelque sorte une façon de se défilier — est qu'on avait discuté à fond de la question au cours des diverses tentatives qui avaient été faites pour modifier le Code. Lorsque nous avons examiné le projet de loi C-50 — et même celui qui l'a précédé, je crois —, un sentiment de résignation régnait autour de la table, ou peut-être était-ce de l'épuisement, ou autre chose, et tous les participants ont dit essentiellement que ces niveaux d'infractions étaient satisfaisants.

Le seul changement que j'apporte, par le biais de ce projet de loi, c'est une augmentation des peines. Je me suis basé sur les peines qui avaient été choisies à l'issue de sept années de discussions et qui étaient déjà prévues dans le projet de loi C-50.

**Le président :** Avez-vous examiné ce qui s'est fait dans d'autres pays?

**Le sénateur Bryden :** Pas au cours de ce processus-ci, mais lorsque nous étions...

**Le président :** Je veux dire en ce qui concerne les peines accrues. Les avez-vous comparées aux peines imposées dans d'autres pays?

**Senator Bryden:** Yes, that was done in the history this work in the last seven years. The penalties that would be appropriate in other jurisdictions were looked at.

However, for this small bill, I simply made the assumption that that ground has been covered and ploughed over and over and that the numbers and the seriousness of the penalties that were found in Bill C-50 were the best consensus at that time. I did not think I was in a position to suggest something different.

I do not know what else I can tell you. It had been debated many times and people here know that, I think.

**Senator Nolin:** I was there, as were most of us. Would you say that the penalties were never the centre of our problem when we were looking at all the various incarnations and variations of those bills? We all agreed on increasing the penalties. There were disagreements, but at the end of the day we agreed on what is in front of us.

**Senator Bryden:** Yes.

**Senator Nolin:** It is a no-brainer. That was not our concern. We had many problems with the way new infractions were written. We did not have a problem with the intent, but we had a lot of problems with the consequences of what —

**Senator Joyal:** It would be fair to state, and Senator Nolin and Senator Andreychuk will remember this, that nobody requested us to reduce the proposed penalty. That was for sure. No witnesses or written representations stated that the penalties proposed in the original Bill C-50 were too high.

As you know, in the Criminal Code there is a rationale for the level of penalty. That was the reason for my question to Senator Bryden, so that we will be reminded of the rationale for the choices made originally by the Department of Justice, because essentially what you propose in this bill is what the department had been proposing.

**Senator Andreychuk:** Others wanted higher penalties. I do not recall whether we heard that by correspondence or in testimony here. However, it was certainly not lower.

**Senator Joyal:** There is no doubt; I wanted to establish that. We are not looking for something lower than what is proposed here.

If I remember, some groups made the point about higher penalties. However, on the whole they were satisfied with the other aspects of the bill and were ready to compromise on the level of penalty. It happened some time ago.

Clause 2 of Bill S-213 states that the provisions of the bill will come into force on a day or days to be fixed by order of the Governor-in-Council. Do you think it is appropriate to put that

**Le sénateur Bryden :** Oui, cela a été fait dans le contexte de l'examen historique portant sur les sept dernières années. Les peines jugées appropriées dans d'autres pays ont été examinées.

Cependant, en ce qui concerne ce petit projet de loi, je me suis uniquement fondé sur le principe que la question avait déjà été examinée à fond et que les chiffres et la sévérité des peines prévus dans le projet de loi C-50 étaient le fruit du meilleur consensus, alors. Je n'estimais pas être en mesure de suggérer des chiffres différents.

Je ne sais pas quel commentaire supplémentaire je pourrais faire. La question a été débattue à de nombreuses reprises, et les membres de l'assistance le savent probablement.

**Le sénateur Nolin :** J'étais là, comme la plupart d'entre nous. Estimez-vous que les peines n'ont jamais été le centre du problème qui se posait lorsque nous examinions toutes les diverses incarnations du projet de loi? Nous nous entendions tous sur le fait qu'il fallait augmenter les peines. Il y avait certaines divergences d'opinions mais, en fin de compte, nous étions en accord sur les peines que nous examinons présentement.

**Le sénateur Bryden :** Oui.

**Le sénateur Nolin :** Cela s'est fait sans effort. Ce n'était pas notre préoccupation. Nous avions de nombreuses difficultés en ce qui concerne le libellé relatif aux nouvelles infractions. Nous n'avions pas de difficulté sur le principe, mais nous en avions beaucoup en ce qui concerne les conséquences de ce que...

**Le sénateur Joyal :** Il serait juste de signaler, et les sénateurs Nolin et Andreychuk s'en souviennent, que personne ne nous avait demandé de réduire les peines proposées. C'est une certitude. Aucun témoin ou mémoire écrit n'indiquait que les peines proposées dans la version initiale du projet de loi C-50 étaient trop lourdes.

Comme vous le savez, dans le Code criminel, le niveau de peine est justifié. C'est la raison pour laquelle j'ai posé la question au sénateur Bryden, afin qu'on nous rappelle les raisons des choix qui ont été faits initialement par le ministère de la Justice, car les peines proposées dans ce projet de loi sont essentiellement celles qui étaient proposées par le ministère.

**Le sénateur Andreychuk :** D'autres personnes voulaient des peines plus lourdes. Je ne sais plus s'il s'agissait de correspondance ou si c'était dans les témoignages. On ne réclamait toutefois certainement pas de peines moins lourdes.

**Le sénateur Joyal :** Cela ne fait aucun doute; je voulais que ce soit établi. Nous ne cherchons pas des peines moins lourdes que celles qui sont proposées dans ce projet de loi.

Si j'ai bonne mémoire, certains groupes ont réclamé des peines plus lourdes. Cependant, d'une manière générale, les intervenants étaient satisfaits des autres aspects du projet de loi et étaient prêts à faire un compromis en ce qui concerne le niveau des peines. Ça remonte déjà à un certain temps.

L'article 2 du projet de loi S-213 précise que les dispositions du projet de loi entreront en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret. Pensez-vous qu'il est approprié de mettre une telle



in the bill? If we are to replace the present section of the Criminal Code with the level of penalty that you are proposing, I do not see why we should delay the coming into force of this bill.

I understand that with some bills the system has to adjust. There has to be time, for instance, to train the prosecutor, to publish additional information, to make the system aware of the changes and so forth. Then, of course, that leaves the Governor-in-Council the time frame to proclaim the legislation on the basis of the adjustments that need to be made in the system.

However, I do not see the need to delay the coming into force of this bill, because the substance and the purpose of it is to increase the penalties.

**Senator Bryden:** Senator Joyal, it is interesting that you would raise that. When this bill was being drafted, I was engaged in making sure that the penalties fitted the sections and that all the cross references had been done. I really did not pay a great deal of attention to the fact that there was a proclamation there.

As I got ready for the presentation of Bill S-24, a bill identical to this under the previous government, I realized that it was not only unnecessary but also perhaps presumptuous of me, presenting a private member's bill that will ultimately have to go to the House of Commons and be considered by the government over there, to say in my bill that the Governor-in-Council has an obligation to do something. That is better decided by the government itself.

I think we should consider a simple amendment that would just delete clause 2 so that the bill would come into force upon Royal Assent, which is what normally happens. I have searched my mind and I have talked to other people and there is nothing in this bill that will require a time delay. There is no money to be spent, no new judges to be hired. It simply does what Senator Joyal has indicated: it updates penalties. An email to the courts and the prosecutors will cover that off as well as the *Canada Gazette* when it happens. I would certainly agree to taking that out and if for some reason the Governor-in-Council needs to do that, they will have an opportunity to deal with that when it goes before the Commons committee.

**Senator Joyal:** May I come back at the same issue in another way? I do not have the original Bill C-50 in front of me, but do you remember whether there was such a coming into force provision in relation to the penalty or to other sections of the bill?

**Senator Bryden:** I do not remember but I do have Bill C-50 with me and I will look.

**Senator Joyal:** I can understand that for Bill C-50 some parts might have been proclaimed at a later date because there was substantial change.

disposition dans le projet de loi? Si nous voulons remplacer le présent article du Code criminel par un article instaurant seulement le niveau de peine que vous proposez, je ne vois pas pourquoi on retarderait l'entrée en vigueur du projet de loi.

Je comprends que, en ce qui concerne certains projets de loi, il faut que le système s'adapte. Il faut un certain temps, par exemple, pour former le procureur, pour publier des renseignements supplémentaires, et pour sensibiliser le système aux changements. Alors, cela laisse, bien entendu, au gouverneur en conseil le temps nécessaire pour promulguer la loi en tenant compte des ajustements qui doivent être faits dans le système.

Je ne vois toutefois pas la nécessité de retarder l'entrée en vigueur de ce projet de loi étant donné que son fond et son objet sont l'augmentation des peines.

**Le sénateur Bryden :** Sénateur Joyal, je trouve intéressant que vous souleviez la question. Lorsque ce projet de loi a été rédigé, je voulais m'assurer que les peines correspondaient aux articles et que toutes les concordances avaient été faites. Je n'ai pas fait particulièrement attention à la disposition d'entrée en vigueur.

En préparant mon exposé sur le projet de loi S-24, un projet de loi identique à celui-ci qui avait été présenté sous le gouvernement précédent, je me suis rendu compte qu'il était non seulement inutile, mais aussi peut-être présomptueux de ma part, étant donné que je présentais un projet de loi d'initiative parlementaire qui devait être renvoyé à la Chambre des communes pour y être examiné par le gouvernement, d'indiquer dans mon projet de loi que le gouverneur en conseil avait l'obligation de faire quelque chose. Il est préférable que le gouvernement prenne la décision lui-même.

Je pense que j'envisagerais un amendement tout simple consistant à supprimer l'article 2 pour que le projet de loi entre en vigueur à compter de la date où il recevra la sanction royale, ce qui est la façon de procéder normale. J'y ai réfléchi et j'en ai parlé à d'autres personnes pour en arriver à la conclusion qu'aucune disposition de ce projet de loi ne nécessitait un délai. Il n'entraînera aucune dépense et il n'y aura pas de nouveaux juges à engager. Comme l'a signalé le sénateur Joyal, il ne fait qu'actualiser les peines. Il suffira d'envoyer un courriel aux tribunaux et aux procureurs et de l'annoncer dans la *Gazette du Canada*. J'accepterais volontiers de biffer cet article et si, pour une raison quelconque, le gouverneur en conseil est obligé de faire quelque chose, il en aura l'occasion lorsque le projet de loi sera renvoyé à la Chambre des communes.

**Le sénateur Joyal :** J'aimerais revenir à la même question sous un autre angle. Je n'ai pas le projet de loi C-50 sous les yeux, mais vous rappelez-vous s'il contenait une disposition d'entrée en vigueur semblable à celle-ci en ce qui concerne les peines ou d'autres dispositions?

**Le sénateur Bryden :** Je ne m'en souviens pas, mais j'ai un exemplaire du projet de loi C-50 et je vérifierai.

**Le sénateur Joyal :** Je pourrais comprendre qu'en ce qui concerne le projet de loi C-50, certaines parties seraient peut-être entrées en vigueur à une date ultérieure parce qu'il s'agissait de changements substantiels.

**The Chairman:** Senator Bryden found it. The wording is identical in Bill C-50.

**Senator Bryden:** That is probably why that provision is in my bill; it would have been taken from Bill C-50. That provision makes sense in Bill C-50 because there are many substantive changes.

**Senator Joyal:** Yes. Many fundamental changes to the Criminal Code proposed in Bill C-50 are not included in this bill. I did not see at first if there would be a need to delay the proclamation of this bill.

**Senator Milne:** Senator Bryden, it may well bear repeating that this bill does nothing but increase the penalties. It stays completely away from all the clauses of the many predecessor bills that this committee went through over and over again and had such enormous problems with.

I believe Bill C-50 included a non-derogation clause and you have not put one into this bill. This may be a question that Senator Watt can answer. Are you concerned that the bill will, in any way, restrict the right of Aboriginal persons to hunt and fish as they have always done?

**Senator Bryden:** No, I am not, and I would like Senator Watt to speak to it after.

Nothing changes for hunters and fishermen or people who interact with animals. The code that the hunters and fishers and Aboriginals have been working with since 1852 — I believe that is the date you gave — is still in place. Section 35, which protects the Aboriginals' traditional methods of hunting, fishing and trapping, will continue to function just as it does today. We actually developed an amendment to make sure that it was in the bill that section 35 would be respected. Bill C-50 was much bigger than the scope of the animal cruelty sections of the Criminal Code now.

I was hoping not to get into this but the definition of "animal" added hundreds of thousands of millions of animals to the scope of the Criminal Code. The definition is any vertebrate other than a human being.

**Senator Nolin:** We do not want to go back to that.

**Senator Bryden:** The short answer to your question is that this bill does not, in any way, impair Aboriginals' rights under section 35 of the Constitution. I would ask Senator Watt to comment.

**The Chairman:** Why not put the non-derogation clause in as additional protection?

**Senator Bryden:** There are two reasons. The Constitution overrides it anyway, and that is what is being lived by now. If we put that clause in, somebody will ask why it is there now, when we did not need it before.

**Le président :** Le sénateur Bryden a trouvé cette disposition. Le libellé est identique dans le projet de loi C-50.

**Le sénateur Bryden :** C'est probablement la raison pour laquelle cette disposition se trouve dans mon projet de loi; elle a été prélevée sur le projet de loi C-50. Elle se justifiait dans le projet de loi C-50 car il proposait de nombreux changements substantiels.

**Le sénateur Joyal :** Oui. De nombreuses modifications fondamentales au Code criminel proposées dans le projet de loi C-50 ne sont pas incluses dans le présent projet de loi. Je n'avais pas remarqué tout de suite s'il serait nécessaire de retarder la promulgation de cette loi.

**Le sénateur Milne :** Sénateur Bryden, il vaut peut-être la peine de répéter que ce projet de loi augmente uniquement les peines, mais rien d'autre. Il n'a repris aucun des articles de ses nombreux prédécesseurs que le comité a examinés longuement et qui posaient tant de problèmes.

Je pense que le projet de loi C-50 incluait une disposition non dérogatoire alors que celui-ci n'en contient pas. C'est peut-être une question à laquelle le sénateur Watt peut répondre. Craignez-vous que ce projet de loi ne restreigne de quelque façon que ce soit le droit des Autochtones de chasser et de pêcher comme ils l'ont toujours fait?

**Le sénateur Bryden :** Non, mais j'aimerais que le sénateur Watt fasse des commentaires lorsque j'aurai fini.

Rien ne change pour les chasseurs et les pêcheurs, ni pour les personnes qui interagissent avec les animaux. Le code sur lequel se basent les chasseurs et les pêcheurs, et les Autochtones, depuis 1852 — je pense que c'est la date que vous avez mentionnée — est toujours en place. L'article 35, qui protège les méthodes de chasse, de pêche et de piégeage traditionnelles des Autochtones, restera applicable de la même façon qu'actuellement. Nous avons en fait élaboré un amendement pour nous assurer qu'il serait précisé dans le projet de loi que l'article 35 serait respecté. Le projet de loi C-50 dépassait largement la portée des articles du Code criminel concernant la cruauté envers les animaux.

J'espérais ne pas devoir aborder le sujet, mais la définition de « animal » a ajouté des centaines de milliers ou de millions d'animaux au champ d'application du Code criminel. La définition indique qu'il s'agit de tout vertébré autre qu'un être humain.

**Le sénateur Nolin :** Nous ne voulons pas revenir là-dessus.

**Le sénateur Bryden :** La réponse brève à votre question est que ce projet de loi n'empiète nullement sur les droits des Autochtones protégés par l'article 35 de la Constitution. Je demande au sénateur Watt de faire des commentaires.

**Le président :** Pourquoi ne pas insérer la disposition non dérogatoire comme mesure de protection supplémentaire?

**Le sénateur Bryden :** Il y a deux raisons à cela. La Constitution annule de toute façon son effet, et c'est le cas actuellement. Si nous insérons cette disposition, quelqu'un demandera pourquoi elle est là maintenant alors qu'elle n'était pas nécessaire avant.



I am hesitant to disturb the bill as it is and the support for this bill as it is drafted. It is supported by the Aboriginals, by many of the stakeholders and by the government. There is no indication that if we start amending this bill it will continue to have the same support that it has now.

We also learned, from the series of bills that came before us over the last seven years, that if one amendment is good, 15 are probably better. However, an amendment is not absolutely necessary here.

**Senator Watt:** I participated in the original bill, Bill C-50, and as you all know, we had a great deal of difficulty with that. I participated also on the formulation of this new bill that Senator Bryden has brought forward.

I do not see any need for a non-derogation clause at this particular time. I am afraid that if we put it in there for further clarity, we might raise some questions. Let us not put something in there that is not really required at this point. That is all I can say. I am confident that we do not need that. I am not a lawyer, but if you think further clarity is needed, that is your business. My opinion is that you do not need that.

**Senator Milne:** This bill does not prevent the government, or any government in the future, from bringing in a further animal rights bill if they so desire.

**Senator Bryden:** This bill deals with a situation that exists right now. When the next bill is put together, it will take time to canvass opinions and do careful research. In the meantime, this will make significant penalties available to the courts as a deterrent. Believe me, it is the lack of a deterrent and the damage and the suffering of the animals that the public is demanding be fixed. Since we can fix that, let us fix it now. If in six months there is a much better regime, so much the better, but if it is six years from now, which happened the last time, at least we will have had this protection for the courts to use.

**Senator Nolin:** Senator Bryden, I understand, and we all would agree, that we are not seeking perfection. We are trying to accomplish something quickly. Everyone agrees, I am sure, after these seven long years of discussions on this.

I want to go back to an answer you provided to Senator Milne to ensure that we give you a fair reading of the bill. The proposed new section 447.1(1) creates new powers for the courts. Perhaps you should expand on that.

**Senator Bryden:** This does stand out but it is also available under the existing Criminal Code. The difference between this and Bill C-50 is that the time limit for the prohibition of owning an

J'hésite à toucher au projet de loi tel qu'il se présente et à compromettre l'appui dont il bénéficie sous son libellé actuel. Il a l'appui des Autochtones, de nombreuses parties concernées et du gouvernement. Rien n'indique que si nous nous mettons à modifier ce projet de loi, il conservera l'appui qu'il a actuellement.

Nous avons en outre appris, avec la série de projets de loi qui ont été présentés au cours des sept dernières années, que si un amendement est bon, il y en a probablement 15 meilleurs. Cependant, un amendement n'est pas absolument nécessaire en l'occurrence.

**Le sénateur Watt :** J'ai participé au projet de loi initial, le projet de loi C-50 et, comme vous le savez tous, nous avons eu beaucoup de difficulté avec cela. J'ai participé également à la formulation du nouveau projet de loi que le sénateur Bryden a présenté.

Je ne vois pas la nécessité d'y intégrer une disposition non dérogatoire en ce moment. Je crains que si nous en plaçons une pour clarifier les choses, cela puisse soulever des questions. N'insérons pas dans le projet de loi de disposition qui ne soit pas absolument indispensable pour le moment. C'est tout ce que j'ai à dire. Je suis convaincu que ce n'est pas nécessaire. Je ne suis pas avocat, mais si vous estimez que certaines clarifications sont essentielles, c'est votre métier. Mon opinion est que ce n'est pas nécessaire.

**Le sénateur Milne :** Ce projet de loi n'empêche pas le gouvernement, ni aucun gouvernement ultérieur, de présenter un autre projet de loi sur les droits des animaux s'il le désire.

**Le sénateur Bryden :** Ce projet de loi concerne une situation déjà existante. Lorsque le prochain projet de loi sera élaboré, il faudra du temps pour recueillir des opinions et faire une recherche minutieuse. En attendant, le présent projet de loi permettra aux tribunaux d'imposer des peines lourdes dans un but dissuasif. Croyez-moi, ce que le public réclame, c'est que l'on comble cette lacune que constitue l'absence de mesures dissuasives et que l'on mette un terme aux blessures et aux souffrances des animaux. Puisque nous pouvons régler cela, faisons-le tout de suite. Si dans six mois on peut mettre en place un régime beaucoup plus efficace, ce sera d'autant mieux, mais s'il faut attendre six ans comme la dernière fois, les cours auront au moins accès à cette protection.

**Le sénateur Nolin :** Je comprends, sénateur Bryden, et nous admettons tous que nous ne cherchons pas la perfection. Nous tentons d'accomplir quelque chose rapidement. Je suis certain que nous sommes tous d'accord, après sept longues années de discussions.

Je voudrais revenir à une réponse que vous avez donnée au sénateur Milne pour s'assurer que nous fassions une bonne interprétation du projet de loi. Le nouveau paragraphe 447.1(1) proposé confère des pouvoirs supplémentaires aux tribunaux. Vous pourriez peut-être donner des informations plus précises à ce sujet.

**Le sénateur Bryden :** Nous le mettons en évidence, mais ces pouvoirs existent également dans le Code criminel actuel. La différence entre cette disposition et le projet de loi C-50 est que

animal is shorter or it may be longer. Are you referring to proposed paragraph 447.1(1)(a) in the bill? It states:

(a) make an order prohibiting the accused from owning, having the custody or control of or residing in the same premises as an animal or bird during any period that the court considers appropriate but, in the case of a second or subsequent offence, for a minimum of five years...

**Senator Nolin:** Yes.

**Senator Bryden:** It is five years. In the old code it is two years. That wording was taken from Bill C-50 and was present in Bill C-22 as well. It ties into the penalties. Is not a new offence but is an additional penalty.

**Senator Nolin:** I am looking at the Criminal Code, where this does not exist.

**Senator Bryden:** No. I thought you were referring to something else.

**Senator Nolin:** That was my point. I know that it was in a previous version of the bill as an intention of government to reorganize that area of the Criminal Code. The courts do not have that power now.

**Senator Bryden:** That is correct. I thought we were referring to another section. It is in there, even though it is lengthy and descriptive.

**Senator Nolin:** I wanted to give you the opportunity to provide Senator Milne with the complete answer. The bill does not only look after the penalties but also includes additional authority provided to the courts to deal with the problem.

**Senator Bryden:** It provides more flexibility to the courts.

**Senator Nolin:** We had agreed on that as well in the past.

**The Chairman:** Additionally, in the existing Criminal Code, which I have before me, section 446(5) states:

Where an accused is convicted of an offence under subsection (1), the court may, in addition to any other sentence that may be imposed for the offence, make an order prohibiting the accused from owning or having custody or control of an animal during any period not exceeding two years.

The two-year provision is in the Criminal Code.

**Senator Bryden:** Bill S-213 has five years and is a little more extensive. That came out of Bill C-50.

**The Chairman:** The five years or the two years?

**Senator Bryden:** In the Criminal Code it is two years but in my bill it is five years.

l'échéance pour l'interdiction de possession d'un animal est plus courte ou qu'elle peut être plus longue. S'agit-il de l'alinéa 447.1(1)a) proposé du projet de loi? Il dit ceci :

a) rendre une ordonnance interdisant au prévenu, pour la période qu'il estime indiquée, d'être propriétaire d'un animal ou d'un oiseau, d'en avoir la garde ou le contrôle ou d'habiter un lieu où se trouve un animal, la durée de celle-ci étant, en cas de récidive, d'au moins cinq ans...

**Le sénateur Nolin :** Oui.

**Le sénateur Bryden :** C'est cinq ans. Dans le code, c'est deux ans. Ce libellé vient du projet de loi C-50 et se trouvait également dans le projet de loi C-22. Il se rattache aux peines. Il ne s'agit pas d'une nouvelle infraction, mais d'une peine plus lourde.

**Le sénateur Nolin :** J'examine le Code criminel, dans lequel je ne trouve pas cette disposition.

**Le sénateur Bryden :** Non. Je pensais que vous faisiez référence à autre chose.

**Le sénateur Nolin :** C'est ce que voulais dire. Je sais que cela se trouvait dans une version précédente du projet de loi, et que c'était l'intention du gouvernement de réorganiser cette partie du Code criminel. Les cours n'ont pas ce pouvoir actuellement.

**Le sénateur Bryden :** C'est exact. Je pensais que vous faisiez référence à un autre article. Il est là, mais il est long et descriptif.

**Le sénateur Nolin :** Je voulais vous donner l'occasion de fournir la réponse complète au sénateur Milne. Le projet de loi ne porte pas uniquement sur les peines, mais inclut l'octroi de pouvoirs supplémentaires aux tribunaux pour régler le problème.

**Le sénateur Bryden :** Il donne une certaine marge de manœuvre aux tribunaux.

**Le sénateur Nolin :** Nous étions déjà d'accord sur ce point également.

**Le président :** En outre, le paragraphe 446(5) du Code criminel actuel, que j'ai sous les yeux, dit ceci :

En cas d'infraction visée au paragraphe (1), le tribunal peut, en plus de toute autre peine imposée pour cette infraction, rendre une ordonnance interdisant au prévenu de posséder un animal ou un oiseau, ou d'en avoir la garde, pour une période maximale de deux ans.

La disposition prévoyant une période de deux ans se trouve dans le Code criminel.

**Le sénateur Bryden :** Dans le projet de loi S-213, c'est cinq ans, donc un peu plus long. Cette disposition vient du projet de loi C-50.

**Le président :** Les cinq ans ou les deux ans?

**Le sénateur Bryden :** Dans le Code criminel, c'est deux ans, mais dans mon projet de loi, c'est cinq ans.



**Senator Andreychuk:** It is true that Bill S-213 increases the penalties. However, this bill will be on the backdrop of what we have done on all the other bills. It seems that one of our roles is not to divide Canadians but to bring them together. Communities were divided such that hunters, trappers and Aboriginal people had great concerns about the bill in one way and humane societies, animal rights groups and others had great concerns about the treatment of animals. With the various bills that have come before us to address the issue, both sides have become uncertain and nervous. Now, we have Bill S-213, which legally does one thing and does it appropriately. However, expectations are out there.

I had sympathy for the previous government, which was in a great debate, although necessary, between the Senate and the House. Back and forth the bills went. The present government will find itself the recipient of all of that. Have you given thought to the fact that while technically and legally you are only increasing penalties, there is great fear out there, as evidenced by the emails and telephone calls that I am receiving? There is fear on the one side that this is just one measure, and fear still exists in the Aboriginal community about what the government will do. On the other side, there is the fear that government might do nothing and that this is all they will get, resulting in the animals not being protected in the way that some people thought they should be protected.

With your great background, both political and legal, could you tell us how we avoid dividing the community and yet bring resolution to this issue beyond what is available in the bill? It is likely that we will receive the emails and the attacks.

**Senator Bryden:** Senator Andreychuk, you might have touched on one reason the present government decided not to introduce a bill. One area that would help a great deal to move the larger agenda forward is more direct consultation. You mentioned Aboriginal people. They are comfortable with this bill because the ground has not changed. It is the same and they know what they are dealing with.

There was no direct consultation between government and the Aboriginal community before launching some of those other bills, although some advice was given, I believe. Under the terms of the Constitution, it is a requirement that the Aboriginal community be consulted in detail before anything is done that would affect their traditional hunting, fishing and trapping methods.

As far as I know from my involvement from a rather early stage, that basic consultation did not happen. Similarly, there were other areas where those of us who are interested in this could

**Le sénateur Andreychuk :** Il est vrai que le projet de loi S-213 augmente les peines. Cependant, ce projet de loi s'inspire de tous les projets de loi antérieurs. Il semblerait qu'une de nos fonctions soit non pas de diviser les Canadiens, mais de les rapprocher. Les collectivités étaient divisées et les chasseurs, les trappeurs et les Autochtones étaient d'une certaine façon très préoccupés au sujet du projet de loi alors que les sociétés protectrices des animaux, les groupes de défense des animaux et d'autres parties avaient de vives préoccupations au sujet de la façon dont les animaux sont traités. Avec les différents projets de loi qui ont été présentés pour tenter de régler le problème, les deux parties principales sont devenues incertaines et nerveuses. Nous avons maintenant le projet de loi S-213 qui règle légalement un problème et le fait de façon appropriée. Cependant, il y a certaines attentes.

J'éprouvais de la sympathie pour le gouvernement qui participait à un vaste débat, d'ailleurs nécessaire, entre le Sénat et la Chambre. Les projets de loi défilaient. Le gouvernement actuel se trouve être l'héritier de tout cela. Avez-vous jamais pensé que si, sur le plan technique et sur le plan juridique, il s'agit seulement d'augmenter les peines, les parties concernées ont de grosses craintes, comme en témoignent les courriels et les appels téléphoniques que nous recevons? Une des parties craint que ce ne soit qu'un début et la collectivité autochtone a toujours des craintes au sujet de ce que fera le gouvernement. L'autre partie craint que le gouvernement ne fasse rien et que ce soit tout ce qu'elle pourra obtenir, et que les animaux ne seront pas protégés de façon aussi efficace que certaines personnes le jugent nécessaire.

Compte tenu de vos riches antécédents, politiques et juridiques, pourriez-vous nous dire comment nous pourrions éviter de diviser la collectivité tout en réglant ce problème sans se limiter à ce qui se trouve dans le projet de loi? C'est probablement nous qui recevrons les courriels et les attaques.

**Le sénateur Bryden :** Sénateur Andreychuk, vous avez peut-être mentionné une raison pour laquelle le gouvernement actuel a décidé de ne pas présenter de projet de loi. Ce qui aiderait beaucoup à faire progresser l'ensemble de ce dossier, ce seraient des consultations plus directes. Vous avez mentionné les Autochtones. Ils sont satisfaits de ce projet de loi, car l'essentiel n'a pas changé. C'est la même chose et ils savent à quoi ils ont affaire.

Le gouvernement n'avait pas tenu de consultation directe avec la collectivité autochtone avant de présenter plusieurs des autres projets de loi, quoique quelques avis avaient été donnés, si je ne me trompe. En vertu de la Constitution, il est obligatoire que la collectivité autochtone soit consultée de façon très sérieuse avant de prendre toute mesure qui aurait des incidences sur ses méthodes de chasse, de pêche et de piégeage traditionnelles.

J'ai commencé à participer à ce processus à une étape assez précoce et ce type de consultations fondamentales n'ont pas eu lieu, à ce que je sache. De même, il y a d'autres domaines où ceux

have engaged our citizens more. Even the last stage of Bill C-50 had examples of what the courts have said is unconstitutional.

If you recall, Bill C-50 contained a provision such that everyone commits an offence who wilfully kills an animal without lawful excuse. All of us went past that. I found out this summer that at least one superior court has indicated that that is a reverse onus and is a violation of the Charter.

**The Chairman:** What court was that?

**Senator Bryden:** I have it written down here. This is an annotation that came out of probably not the most recent Criminal Code. It was seen that placing the onus on the accused to prove the legal justification or excuse is unconstitutional as violating section 11(d) of the Charter. The case is *R. v. Gamey*, 1993, page 117.

I do not want to analyze Bill C-50, but those sorts of things need to be taken care of. We should not be trying to put up shields around people, when in fact they are not real shields at all, and we should not ask them to do things that are unconstitutional. We should be at the stage where the discussion is free flowing and there are no preconceived conditions or pressing deadlines. That is one reason for this bill; in other words, this bill is a basic compromise that says we must get it right before it becomes law. Once it becomes law, we will have it for a long time, as we have already seen.

Let us put this protection in place. Those who consider themselves experts in this area or who are very concerned can then take the time to complete the consultation and research and come forward with a new bill that they have time to make acceptable to the people who interact with animals, the people in humane societies who are legitimately concerned about the welfare of animals and the people trying to promote the movement of animals away from property.

I will give one more example. We talk about moving the section on animal cruelty away from the property section of the Criminal Code. Under our Constitution, matters of civil rights and property are under provincial jurisdiction. What are the implications for that when we decide to create a new part that will take care of cruelty to animals? That is a serious constitutional issue and is worth discussion between the provinces and the federal government.

This bill is not in any way intended to solve all of those issues. I have lived with animals all my life, having been born and brought up on a farm. We need to give what protection we can simply and

qui, parmi nous, s'intéressent à cette question, auraient pu faire participer davantage les citoyens. Même en ce qui concerne la dernière étape que représentait le projet de loi C-50, les cours ont relevé des cas qu'elles jugeaient anticonstitutionnels.

Vous vous rappelez peut-être que le projet de loi contenait une disposition précisant que toute personne qui tue volontairement un animal sans excuse légitime commet une infraction. Nous avons tous laissé passer cette disposition. J'ai appris cet été qu'au moins une cour supérieure avait indiqué que c'était une inversion de la charge de la preuve et que c'était contraire aux dispositions de la Charte.

**Le président :** De quelle cour s'agit-il?

**Le sénateur Bryden :** Je l'ai noté. C'est une annotation qui ne vient probablement pas de la version la plus récente du Code criminel. Cette cour a considéré que le fait d'imposer à l'accusé la charge de faire la preuve de la justification ou de l'excuse légitime est anticonstitutionnel, car cela va à l'encontre des dispositions de l'alinéa 11d) de la Charte. Il s'agit de l'affaire *R. c. Gamey*, 1993, à la page 117.

Je ne veux pas analyser le projet de loi C-50, mais il est essentiel de tenir compte de ces questions-là. Il ne faut pas essayer de protéger les gens par des mesures de protection qui n'en sont pas, en réalité, et il ne faut pas demander aux citoyens de faire des choses qui sont anticonstitutionnelles. Nous devrions être arrivés à l'étape où les discussions sont fluides et où il n'y a plus de conditions préconçues ni d'échéances serrées. C'est une des raisons pour lesquelles je présente ce projet de loi; en d'autres termes, ce projet de loi est un compromis qui indique qu'il faut bien faire les choses avant que cela n'ait force de loi. Quand cela aura force de loi, ce sera là pour des années, comme nous avons déjà pu le constater.

Il faut mettre cette mesure de protection en place. Ceux et celles qui se considèrent comme des experts dans ce domaine ou qui sont très préoccupés peuvent prendre le temps de terminer les consultations et la recherche et de présenter un nouveau projet de loi qu'ils pourront rendre acceptable aux personnes qui ont des interactions avec les animaux, aux membres des sociétés protectrices des animaux qui sont légitimement préoccupés au sujet du bien-être des animaux et aux personnes qui font la promotion d'un retrait des dispositions relatives aux animaux de la partie du Code criminel concernant les biens.

Je cite un autre exemple. Nous discutons de détacher les dispositions concernant la cruauté envers les animaux de la partie du Code criminel relative aux biens. Dans le contexte de notre Constitution, les questions concernant les droits civils et les biens relèvent de la compétence des provinces. Quelles seront les implications lorsque nous déciderons de créer une nouvelle partie consacrée à la cruauté envers les animaux? C'est une question constitutionnelle importante qui vaut bien des discussions entre les provinces et le gouvernement fédéral.

Ce projet de loi ne vise aucunement à régler toutes ces questions. J'ai vécu avec des animaux toute ma vie, car je suis né et j'ai passé mon enfance dans une ferme. Il est essentiel



directly, as quickly as is reasonably possible. That is the intention of this bill.

If we can get this bill through the chamber here, there are people prepared to sponsor it in the House of Commons. There is support in the House of Commons. I am sure there is also opposition. I have a letter here from Mr. Holland —

**Senator Nolin:** He has his own bill.

**Senator Bryden:** I think Bill C-50 has been reintroduced. I have a hard enough job making my own case; I do not need to make one for him.

Nevertheless, this is a very modest bill. To some extent, it is a compromise.

**The Chairman:** Before we conclude, I think all of us received correspondence from people who would like to be potential witnesses. Some of the concerns I have read in the mail we have received have been about such things as stray cats or animals that may be tortured. Does your bill deal with that issue?

**Senator Bryden:** It does not deal with that issue directly and is not intended to. I may as well put this on the record. This is in the Criminal Code.

**The Chairman:** Which section are you referring to?

**Senator Bryden:** This appears under section 444 and 445 of the Code. In the annotation it clearly states that these provisions are designed to protect domesticated and domestic animals and do not apply to stray animals. The words “kept for a lawful purpose” contemplate a keeper of the animal and a measure of control exercised for that person. There is a reference to a legal case here.

**The Chairman:** Therefore, stray and wild animals are not included in your bill?

**Senator Bryden:** No. My opinion from some of my reading is that domestic and domesticated animals have been advanced enough to say animals in the control of persons.

In many instances where cruelty occurs to a stray animal or to a wild animal, it is usually as the result of something that has been done by a person to cause pain and suffering.

Many of those cases have not been successful in prosecution not because the courts would not address them, but because there was a weak spot in the evidence. All of us who have been in court know it is one thing to be aware of who committed a crime, but it is another thing to be able to prove it. This is gradually expanding to be able to look after that.

It is a long jump from what I just read to what we were reaching for in Bill C-50, which was really to expand the universe to include all vertebrates, including wild animals and fish.

d'accorder aussi rapidement qu'il est raisonnablement possible la protection que nous pouvons accorder d'une façon simple et directe. C'est l'objet de ce projet de loi.

Si nous arrivons à faire approuver ce projet de loi ici, certains députés sont prêts à le parrainer à la Chambre des communes. Il a de l'appui à la Chambre des communes. Je suis certain qu'il a également des adversaires. J'ai ici une lettre de M. Holland...

**Le sénateur Nolin :** Il a son propre projet de loi.

**Le sénateur Bryden :** Je pense que le projet de loi C-50 a été présenté à nouveau. J'ai déjà assez de difficulté à promouvoir ma cause; je n'ai pas besoin de promouvoir la sienne.

Le présent projet de loi est toutefois un projet de loi très modeste. Il s'agit d'un compromis, dans une certaine mesure.

**Le président :** Avant de terminer, je pense que nous avons tous reçu des lettres de personnes qui aimeraient témoigner. Parmi les préoccupations signalées dans le courrier que j'ai reçu, il y a des questions comme celles des chats errants ou des animaux torturés. Votre projet de loi traite-t-il de cette question?

**Le sénateur Bryden :** Il n'en traite pas de façon directe et ce n'est pas son objet non plus. Je ferais bien de mentionner, pour le compte rendu, que c'est prévu au Code criminel.

**Le président :** À quel article faites-vous référence?

**Le sénateur Bryden :** Cela se trouve dans les dispositions des articles 444 et 445 du Code. Dans les notes, il est mentionné clairement que les dispositions ont pour objet de protéger les animaux domestiqués et domestiques et qu'elles ne sont pas applicables aux animaux errants. Les termes « gardés pour une fin légitime » visent une personne qui garde l'animal et exerce un certain contrôle sur cet animal. Il y a une référence à une cause judiciaire.

**Le président :** Par conséquent, les animaux errants ou sauvages ne sont pas visés par votre projet de loi. Est-ce bien cela?

**Le sénateur Bryden :** Non. D'après certaines lectures, mon avis est que les animaux domestiques et domestiqués sont assez avancés pour pouvoir être considérés comme des animaux sous le contrôle de personnes.

Dans de nombreux cas de cruauté envers un animal errant ou un animal sauvage, il s'agit habituellement du résultat des actes commis par une personne dans le but de causer de la douleur et de la souffrance.

La plupart de ces causes n'ont pas été gagnées devant les tribunaux et ce n'est pas parce que ceux-ci ne voulaient pas les examiner, mais en raison d'un point faible dans la preuve. Tous ceux d'entre nous qui sont déjà allés au tribunal savent que c'est une chose de connaître l'auteur d'une infraction criminelle, mais que c'est une autre paire de manches d'arriver à prouver que c'est lui. Ces dispositions ont pour but de permettre de régler ce problème.

Il y a un monde entre ce que je viens de lire et ce que nous visions dans le projet de loi C-50, à savoir élargir l'univers pour inclure tous les vertébrés, y compris les animaux et les poissons sauvages.

One of the things not explored as a result of pressures of time were the implications for industries involved with these animals and expanding the scope of the Criminal Code to that.

From one point of view, it is great because you can charge people or attempt to charge people. However, people who interact with animals as part of their business or recreation must have some comfort that this bill is not open season.

As I say, this discussion could go on for a very long time. I am trying to do the best I can in a short amount of time.

**The Chairman:** Senator Bryden, on behalf of the committee, I thank you very much for providing the introduction to this important bill. I must say, as I anticipated, your evidence was clear and very much to the point. Your message has been heard. We thank you for taking the time to answer our questions.

**Senator Bryden:** Thank you for your attention and for hearing me.

**The Chairman:** I welcome to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs two officials from the Department of Justice, Mr. Donald Piragoff, Senior Assistant Deputy Minister, and Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy.

We are continuing our study of the private member's bill known as Bill S-213, to amend the Criminal Code, cruelty to animals. We would like to hear your presentation on the bill from the point of view of the Department of Justice.

**Donald Piragoff, Senior Assistant Deputy Minister, Department of Justice Canada:** We are here today to address Bill S-213, to amend the Criminal Code to increase the maximum penalties for animal cruelty offences.

Bill S-213 amends the four sections of the Criminal Code that set out the various offences of animal cruelty and describes the maximum penalties for those offences. The bill deals with the sentencing provisions for the offences. It does not, as Senator Bryden indicated, create any new offences.

I propose to describe briefly the current regime of animal cruelty offences and then describe how Bill S-213 would amend that regime.

Whereas every province has enacted animal welfare legislation aimed at the prevention of animal cruelty and the relief of animals that are in distress, the Criminal Code provisions on animal cruelty are governed by the general purposes of the criminal law. We try to promote a peaceful society and prevent and punish acts

Un des aspects qui n'ont pas été examinés, faute d'avoir suffisamment de temps, sont les incidents en ce qui concerne les industries ayant des interactions avec ces animaux et l'élargissement de la portée du Code criminel dans ce domaine.

D'un certain point de vue, c'est très bien, car on peut porter des accusations ou tenter de porter des accusations contre certaines personnes. Cependant, les personnes qui ont des interactions avec les animaux dans le cadre de leurs activités commerciales ou récréatives doivent avoir l'assurance que ce projet de loi ne les exposera pas à une chasse aux sorcières.

Comme je l'ai mentionné, cette discussion pourrait se poursuivre très longtemps. Je fais de mon mieux dans le peu de temps dont je dispose.

**Le président :** Sénateur Bryden, au nom de mes collègues, je vous remercie pour la présentation de ce projet de loi important. Comme je l'avais prévu, votre témoignage était clair et très pertinent. Votre message a été entendu. Nous vous remercions d'avoir pris le temps de répondre à nos questions.

**Le sénateur Bryden :** Je vous remercie pour votre attention.

**Le président :** J'accueille maintenant au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles deux porte-parole du ministère de la Justice, M. Donald Piragoff, sous-ministre adjoint principal et Mme Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal.

Nous poursuivons notre étude du projet de loi d'initiative parlementaire dénommé projet de loi S-213, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux). Nous aimerions entendre votre exposé sur le projet de loi, du point de vue du ministère de la Justice.

**Donald Piragoff, sous-ministre adjoint principal, ministère de la Justice Canada :** Nous sommes ici aujourd'hui pour faire des commentaires sur le projet de loi S-213, Loi modifiant le Code criminel dans le but d'augmenter les peines maximales pour infractions de cruauté envers les animaux.

Le projet de loi S-213 modifie les quatre articles du Code criminel qui établit les diverses infractions de cruauté envers les animaux et indique les peines maximales pour ces infractions. Le projet de loi contient également des dispositions visant la détermination de la peine en ce qui concerne les infractions. Comme l'a précisé le sénateur Bryden, il ne crée pas de nouvelles infractions.

Je me propose de décrire brièvement le régime actuel des infractions de cruauté envers les animaux et d'expliquer en quoi le projet de loi S-213 le modifierait.

Alors que toutes les provinces ont promulgué des dispositions législatives de protection des animaux ayant pour objet de prévenir la cruauté envers eux et de soulager les animaux en détresse, les dispositions du Code criminel relatives à la cruauté envers les animaux sont régies par les objectifs généraux du droit



that harm or threaten to harm society and that undermine social values.

Currently, the Criminal Code provides a number of distinct offences in relation to cruelty to animals, some of which are quite specific and others that are generally worded. Sections 444 to 447 describe offences that involve wilful killing, maiming, wounding, injuring or endangering cattle. Section 445 deals with wilfully killing, maiming, wounding, injuring or endangering animals other than cattle that are kept for a lawful purpose.

A general offence of wilfully causing unnecessary pain, suffering or injury to an animal or causing unnecessary pain by failure to exercise reasonable care exists in section 446(1)(a). Engaging in various specific acts, such as baiting an animal, transporting an animal in an unsafe manner, releasing a bird from captivity for the purpose of being shot, exist under section 446, paragraphs (b) to (g). Neglecting to provide adequate food, water, shelter or care for an animal is an offence under section 446(c). Section 447 is a provision that concerns the keeping of a cockpit.

The current sections of the Code on cruelty to animals are largely unchanged from those that were first enacted in the Criminal Code in 1893. A Criminal Code omnibus bill in 1953 reflected one noteworthy change: the offence of causing unnecessary pain, suffering or injury to an animal was added to the code.

Whereas most of the specific offences are drafted in language requiring a proprietary or possessory relationship with the animal, such as requirements that it be kept for a lawful purpose or that the individual be the owner, section 446(1)(a), the generally worded and most frequently charged offence of causing unnecessary pain, suffering or injury to an animal is not limited to kept or owned animals. I believe that addresses one concern raised by a senator earlier this morning.

Another Criminal Code omnibus bill in 1968 introduced the possibility of a sentencing order prohibiting a convicted repeat animal abuser from owning or possessing an animal for up to two years. A few years later, in another omnibus bill, that section was amended to allow for prohibition orders even for first-time offenders.

With respect to maximum available penalties, all offences except those in respect of cattle are summary conviction offences only and carry a maximum of six months in prison, a \$2,000 fine

criminel. Notre but est de promouvoir une société pacifique et de prévenir et punir des actes qui sont préjudiciables, ou qui menacent d'être préjudiciables, à la société et sapent les valeurs sociales.

Actuellement, le Code criminel prévoit plusieurs infractions distinctes liées à la cruauté envers les animaux, dont certaines sont très précises alors que d'autres sont décrites de façon très générale. Les articles 444 à 447 décrivent des infractions liées au fait de tuer, mutiler, blesser, estropier les bestiaux ou les mettre en danger. L'article 445 concerne les personnes qui, volontairement, tuent, mutilent, blessent, estropient ou mettent en danger d'autres animaux que des bestiaux qui sont gardés pour une fin légitime.

L'alinéa 446(1)a) prévoit une infraction générale liée au fait de causer volontairement une douleur, souffrance ou blessure sans nécessité à un animal ou de causer sans nécessité une douleur en omettant d'accorder des soins raisonnables. Les alinéas 446(1)b) à g) concernent divers actes précis comme le fait de harceler un animal, de transporter un animal de façon non sécuritaire, de relâcher un oiseau qui était en captivité dans le but de le tuer. Le fait d'omettre de fournir les aliments, l'eau, l'abri ou les soins suffisants à un animal est une infraction aux termes des dispositions de l'alinéa 446c). L'article 447 est une disposition concernant la garde d'une arène pour les combats de coqs.

Les dispositions actuelles du Code relatives à la cruauté envers les animaux n'ont pas beaucoup changé par rapport aux dispositions initiales intégrées au Code criminel en 1893. En 1953, un projet de loi omnibus modifiant le Code criminel a apporté un changement qui mérite d'être signalé : l'infraction liée au fait de causer une douleur, souffrance ou blessure, sans nécessité, à un animal a été ajoutée au Code.

Alors que la plupart des infractions sont décrites en des termes exigeant une relation de propriété ou de possession avec l'animal, notamment le fait qu'il faille que l'animal soit gardé pour une fin légitime ou que la personne concernée en soit le propriétaire, l'alinéa 446(1)a), à savoir l'infraction décrite de la façon la plus générale, et le chef d'accusation le plus courant, liée au fait de causer une douleur, souffrance ou blessure, sans nécessité à un animal, ne s'applique pas uniquement à des animaux qui sont gardés par quelqu'un ou qui appartiennent à quelqu'un. Je pense que cette disposition répond à une préoccupation mentionnée par un sénateur ce matin.

Un autre projet de loi omnibus modifiant le Code criminel, présenté en 1968, a prévu, pour la première fois, la possibilité d'une ordonnance de détermination de la peine interdisant la possession d'un animal pour une période maximale de deux ans à tout auteur récidiviste reconnu coupable de mauvais traitements envers les animaux. Quelques années plus tard, dans un autre projet de loi omnibus, cet article fut modifié en vue d'autoriser la prise d'ordonnances d'interdiction, même dans le cas des délinquants primaires.

En ce qui concerne les peines maximales disponibles, toutes les infractions, sauf celles concernant les bestiaux, sont des infractions punissables sur déclaration de culpabilité par

or both. Offences in respect of cattle are, however, pure indictable offences and subject to a maximum of five years' imprisonment.

As I mentioned a moment ago, the code also allows a judge to prohibit a convicted offender from owning an animal for up to two years. Prohibition orders, which are aimed primarily at preventing future cruelty towards animals rather than at punishing the offender, are imposed relatively often in animal cruelty cases.

Bill S-213 proposes three changes to the current animal cruelty regime, which I just described. All of these changes are in the nature of penalty enhancements. Each of the changes would respond to an identified concern with the present law. There is, as Senator Bryden indicated, strong agreement across all sectors that the low maximum penalties for cruelty are inadequate, both to denounce animal cruelty as being unacceptable and to punish acts of cruelty when they do occur.

One aspect of Bill S-213 would make all offences hybrid, meaning the prosecution could choose to proceed by way of summary conviction procedure or by way of indictment, depending on the seriousness of the case. It would then separate offences into two categories: one for injuring animals intentionally or recklessly, the second for injuring animals by neglect. That is an important distinction because under traditional criminal law principles, actions that are done knowingly or even with recklessness as to the consequences are treated as more serious than those committed by criminal neglect or by gross inadvertence.

For the new category of offences that require intention or recklessness and also for the offence of causing pain, suffering or injury by failure to exercise reasonable care, the maximum penalty would be increased to five years on indictment and 18 months on summary conviction. For all other offences of negligently causing injury to an animal during transport, abandoning an animal in distress and failing to provide adequate care to animals, the maximum penalty on indictment is raised to two years. The maximum on summary conviction remains at six months. The separation of offences according to their degree of fault and corresponding differential increase in maximum penalties would be consistent with other types of criminal offences.

procédure sommaire seulement et sont assorties d'une peine d'emprisonnement maximale de six mois ou d'une amende de deux mille dollars, ou les deux. Les infractions concernant les bestiaux sont toutefois considérées comme des actes strictement criminels et sont passibles d'un emprisonnement maximal de cinq ans.

Comme je l'ai signalé il y a quelques minutes, le Code autorise également un juge à interdire la possession d'un animal pour une période maximale de deux ans à un délinquant condamné. Des ordonnances d'interdiction qui ont pour objet principal de prévenir la cruauté envers les animaux plutôt que de punir le délinquant sont souvent imposées dans les cas de cruauté envers les animaux.

Le projet de loi S-213 propose trois changements au régime actuel en ce qui concerne la cruauté envers les animaux, que je viens de décrire. Tous ces changements résident dans la nature des augmentations de peine. Chaque changement correspondrait à une préoccupation mentionnée au sujet des présentes dispositions législatives. Comme l'a signalé le sénateur Bryden, on estime généralement dans tous les secteurs que les peines maximales peu élevées pour la cruauté envers les animaux sont insuffisantes, que ce soit pour dénoncer la cruauté envers les animaux comme une pratique inacceptable ou pour punir les actes de cruauté commis.

Un aspect du projet de loi S-213 ferait de toutes les infractions des infractions mixtes, c'est-à-dire que les procureurs pourraient décider de procéder par déclaration de culpabilité par procédure sommaire ou par mise en accusation, selon la gravité du cas. Ils scinderaient ensuite les infractions en deux catégories : la première pour avoir infligé des blessures intentionnellement ou par insouciance à des animaux, et la deuxième pour avoir blessé des animaux par négligence. Il s'agit d'une distinction importante, car selon les principes traditionnels du droit pénal, les actes commis sciemment, voire par insouciance de leurs conséquences, sont considérés comme des actes plus graves que ceux commis par négligence criminelle ou par étourderie grave.

En ce qui concerne la nouvelle catégorie d'infractions liées à un acte intentionnel ou à de l'insouciance, ainsi que pour l'infraction liée au fait de causer une douleur, souffrance ou blessure, en omettant d'accorder des soins raisonnables, la peine maximale serait portée à cinq ans sur reconnaissance de culpabilité criminelle et à dix-huit mois sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Pour toutes les autres infractions liées au fait de causer des blessures par négligence à un animal pendant son transport, d'abandonner un animal en détresse et de ne pas lui accorder des soins adéquats, la peine maximale pour la reconnaissance de culpabilité d'un acte criminel est portée à deux ans. La peine maximale par déclaration de culpabilité par procédure sommaire est maintenue à six mois. La distinction faite entre les infractions selon le niveau de responsabilité et l'augmentation équivalente des peines maximales serait comparable à ce qui est prévu pour d'autres types d'infractions criminelles.



A second aspect of Bill S-213 would remove the current two-year maximum cap of an order prohibiting an offender from possessing an animal. This change responds to concerns that have been identified, including by some courts, that a prohibition order of two years fails to adequately prevent future offences.

Third, the proposals would include a new express power for the court to order that a convicted offender pay reasonable compensation to an animal welfare agency or an individual who provided care to the animal in respect of which the offender was convicted. Requiring the offender to reimburse those costs will help instill a sense of responsibility in the offender, while at the same time helping welfare agencies recoup the costs of their efforts.

Most provinces and territories have legislation that creates independent agencies, typically called humane societies or SPCAs, to both prevent and educate the public about animal cruelty and also to investigate suspected cases of criminal acts of animal abuse and to lay charges when appropriate. The agencies are typically registered charities that rely on public donations, although some also receive small amounts of money from municipal or provincial governments for some of their services, such as caring for stray animals. Under the applicable provincial legislation, these agencies can recoup the funds associated with carrying for neglected animals from the people responsible for neglecting them. This new measure in Bill S-213 would complement that mechanism and provide an additional mechanism to foster a sense of responsibility in the offender while simultaneously helping these important agencies obtain sufficient funds to carry out their statutorily mandated functions.

Those are the three principal amendments in Bill S-213. Together they constitute a significant improvement to the current law regarding sentencing and one with which all Canadians would agree.

We will be happy to take your questions.

**The Chairman:** You made an interesting comment about proprietary or possessive rights in relation to animals. You referred us to section 446(1)(a), where the generally worded and most frequently charged offence of causing unnecessary pain, suffering or injury to an animal is not limited to kept or owned animals. You said that that would answer the question I raised about stray animals. If that is the case and this is one of the commonly used sections, could you tell me why it would not be

Un deuxième effet du projet de loi S-213 serait de supprimer le plafond maximal de deux ans applicable actuellement à une ordonnance interdisant la possession d'un animal à un contrevenant. Ce changement répondrait à des préoccupations qui ont été mentionnées, notamment par certains tribunaux, à savoir qu'une ordonnance d'interdiction de deux ans n'est pas une mesure préventive suffisante en ce qui concerne de futures infractions.

Troisièmement, les propositions octroyaient aux tribunaux un pouvoir exprès d'ordonner à un contrevenant condamné de verser une indemnité raisonnable à un organisme de protection des animaux ou à une personne qui a donné des soins à l'animal au sujet duquel le contrevenant a été condamné. Le fait d'obliger le contrevenant à rembourser ces frais contribuera à lui inculquer un certain sens des responsabilités tout en aidant les organismes de protection à récupérer les frais liés à leurs efforts.

La plupart des provinces et des territoires ont adopté des dispositions législatives créant des organismes indépendants appelés généralement sociétés protectrices des animaux ou sociétés de prévention de la cruauté envers les animaux, afin de faire de la prévention et de sensibiliser le public à la cruauté envers les animaux, ainsi que pour enquêter sur les cas présumés d'actes criminels de cruauté envers les animaux et de porter des accusations, le cas échéant. Ces organismes sont généralement des organismes de bienfaisance enregistrés qui comptent sur des dons publics, quoique certains d'entre eux reçoivent de modestes sommes d'argent des administrations municipales ou des gouvernements provinciaux pour certains de leurs services, notamment en ce qui concerne les animaux errants. En vertu des dispositions législatives provinciales applicables, ces organismes peuvent récupérer les fonds associés aux soins donnés à des animaux négligés auprès des personnes responsables de la négligence. Cette nouvelle mesure du projet de loi S-213 compléterait ce mécanisme et instaurerait un mécanisme supplémentaire pour inculquer un sens des responsabilités au contrevenant, tout en aidant ces organismes qui jouent un rôle important à récolter suffisamment de fonds pour exercer leurs fonctions prescrites par des dispositions législatives.

Ce sont là les trois principales modifications que contient le projet de loi S-213. Il s'agit d'une amélioration considérable par rapport aux dispositions législatives actuelles concernant la détermination de la peine, amélioration qu'approuvent tous les Canadiens et Canadiennes.

Nous répondrons volontiers à vos questions.

**Le président :** Vous avez fait un commentaire intéressant au sujet des droits de propriété ou de possession en rapport avec les animaux. Vous nous avez renvoyés à l'alinéa 446(1)a), dans lequel l'infraction décrite en termes généraux et faisant le plus souvent l'objet d'accusations, à savoir le fait de causer une douleur, souffrance ou blessure sans nécessité à un animal, n'est pas applicable uniquement aux animaux dont on a la garde ou dont on est propriétaire. Vous avez signalé que cela répondrait à la

prudent to have in Bill S-213 a non-derogation clause for Aboriginal peoples?

**Mr. Piragoff:** As Senator Bryden indicated, parts of this law have existed since 1892. I believe this provision was enacted in 1953. It has operated without a derogation clause since 1982 as well.

As the senator indicated, the Constitution applies. A piece of legislation cannot give any stronger protection than the Constitution can give.

**The Chairman:** Is it the department's opinion that the non-derogation clause is not required, notwithstanding your interpretation of section 447(2)?

**Mr. Piragoff:** That was the position of the department with respect to the previous bills. I believe derogation clauses were added to Bill C-50 to respond to particular concerns expressed by this committee.

I believe that is why a previous government in the latest Bill C-50 did introduce a clause that touched on these issues to respond to concerns. However, at the time, the minister indicated that strictly legally it was not necessary.

**The Chairman:** Because of the operation of section 35?

**Mr. Piragoff:** That is right.

**Senator Joyal:** I would like to come back to the first point you made in answer to the question asked by our chairman.

You say that stray animals are covered by section 446(1)(a), which states: "wilfully causes unnecessary pain, suffering or injury to an animal or bird." The section has an "or." In other words, you can be charged under the section if you are the owner of an animal or you have the possession of an animal, or you can be charged if you wilfully cause unnecessary pain.

If I understand your interpretation, that is the section of the Criminal Code that allows prosecution of somebody who would be wilfully causing unnecessary pain to an animal that, for instance, he happened to find in a forest or a public place and of which he is not the owner. Am I right?

**Mr. Piragoff:** Yes, senator. There are two parts to (a), as you indicated. One part of that provision is a general provision talking about wilfully causing unnecessary pain. The other part of the provision — and it may be clearer in the French version — says that if you are the owner, you also have an obligation not to wilfully permit to be caused. You have a higher obligation as an owner.

question que j'ai posée au sujet des animaux errants. Dans ce cas, et si c'est un des articles auxquels on a fréquemment recours, pourriez-vous m'expliquer pourquoi il ne serait pas prudent d'inclure dans le projet de loi S-213 une disposition n'autorisant pas la dérogation en ce qui concerne les Autochtones?

**M. Piragoff :** Comme l'a signalé le sénateur Bryden, certaines de ces dispositions législatives existent depuis 1892. Je pense que cette disposition a été promulguée en 1953. Elle est en outre appliquée sans disposition dérogatoire depuis 1982.

Comme l'a mentionné le sénateur, la Constitution s'applique. Un projet de loi ne peut pas assurer une protection plus efficace que la Constitution.

**Le président :** Est-ce l'avis du ministère que la disposition de non-dérogation n'est pas nécessaire malgré votre interprétation du paragraphe 447(2)?

**M. Piragoff :** C'était la position du ministère en ce qui concernait les projets de loi précédents. Je pense que des dispositions dérogatoires avaient été ajoutées au projet de loi C-50 pour répondre à des préoccupations spécifiques de votre comité.

Je pense que c'est la raison pour laquelle un gouvernement précédent a inclus dans la dernière version du projet de loi C-50 une disposition concernant ces questions. Le ministre avait toutefois indiqué à cette occasion que, sur un plan strictement légal, elle n'était pas nécessaire.

**Le président :** En raison de l'application de l'article 35, n'est-ce pas?

**M. Piragoff :** C'est bien cela.

**Le sénateur Joyal :** J'aimerais revenir au premier commentaire que vous avez fait en répondant à la question de notre président.

Vous avez fait remarquer que les dispositions de l'alinéa 446(1)a) sont applicables aux animaux errants. Cet alinéa dit ceci : « volontairement cause à un animal ou un oiseau une douleur, souffrance ou blessure, sans nécessité ». Cette disposition contient un « ou ». Autrement dit, vous pouvez être accusé en vertu de cette disposition si vous êtes le propriétaire d'un animal ou si vous êtes en possession d'un animal, ou encore si vous causez volontairement une douleur sans nécessité.

Si je comprends bien votre interprétation, il s'agit de l'article du Code criminel qui permet de poursuivre quiconque causerait volontairement et sans nécessité de la douleur à un animal qui se trouvait par exemple dans une forêt ou dans un lieu public et dont il n'est pas le propriétaire. Est-ce bien cela?

**M. Piragoff :** Oui, sénateur. Comme vous l'avez mentionné, l'alinéa a) contient deux volets. L'un est que cette disposition est une disposition générale dans laquelle il est question de quiconque cause une douleur, volontairement et sans nécessité. L'autre volet — et c'est peut-être plus clair dans la version française — indique que si vous êtes le propriétaire, vous avez en outre une obligation de ne pas permettre de causer volontairement une douleur. Vous avez une obligation d'un degré supérieur à titre de propriétaire.



Clearly, this provision captures those individuals who, for example, find a dog on the street and hurt it. The dog might be a stray or the neighbour's dog. This covers it equally. It covers harming your neighbour's dog or harming a dog on the street. It is the wilful infliction of unnecessary pain, suffering or injury to an animal, irrespective of whether the animal is owned or not and irrespective of whether you know it is owned.

**Senator Joyal:** If I understand your interpretation, the preoccupation that has been expressed by concerned groups is over the fact that stray animals were not covered by the Criminal Code. That is not the right interpretation of the Criminal Code as it stands now; is that correct?

**Mr. Piragoff:** That is correct with respect to this particular offence. Other offences, in section 445.1, for example, have limitations that make it clear that they are talking about kept animals. They are specific offences dealing with kept animals.

**Senator Joyal:** The overall provision is section 446(1)(a), which is the general application to cover the case where a person would be causing pain just for the sake of causing pain. It is not because the person has bought the animal or has been charged with the responsibility of keeping the animal and so forth. Let us take the usual case we have seen: somebody goes on the street, picks up a cat or a wandering dog and takes them home and does not feed them or treats them unreasonably. Those cases would be covered by 446(1)(a).

**Mr. Piragoff:** Yes, gratuitous violence and causing unnecessary pain.

**Senator Joyal:** In my reading, in section 446(1)(a), which says "wilfully causes," word "wilfully" would imply *mens rea*, that is, somebody's being conscious of the act that he or she is committing. The intention has to be proven in court for the person to be found guilty.

**Mr. Piragoff:** Yes and no, senator. That is the general interpretation of what "wilful" means. It means "intentionally" but, as Senator Bryden indicated, there is another provision that applies to this part of the Criminal Code — section 429, I believe — which expands the definition of "wilfulness" to include recklessness. The word "wilful" does mean intentional or reckless. The word also appears in other parts of this provision, which has caused some problems because it creates an oxymoron. An example is "wilful neglect." That has caused problems because it is basically intentional negligence, and negligence is the absence of intent; it is being very careless.

**Senator Joyal:** If I understand the interpretation of the code, "recklessness" implies that a reasonable person put in that position would realize that his or her actions could not be but wilful. You cannot ignore what you are doing.

Cette disposition englobe clairement les personnes qui trouvent par exemple un chien dans la rue et lui infligent des blessures. Il peut s'agir d'un chien errant ou du chien d'un voisin. Les deux cas sont couverts en même temps. Cette disposition englobe le fait de faire souffrir le chien d'un voisin ou un chien errant dans la rue. Cette disposition concerne le fait d'infliger volontairement, sans nécessité, une douleur, souffrance ou blessure à un animal, qu'il s'agisse d'un animal vous appartenant ou non et que vous en connaissiez ou non le propriétaire.

**Le sénateur Joyal :** Si je vous comprends bien, des groupes intéressés ont exprimé des préoccupations parce qu'ils pensaient que les dispositions du Code criminel n'étaient pas applicables aux animaux errants, mais ce n'est pas une interprétation exacte du Code criminel sous son libellé actuel; est-ce bien cela?

**M. Piragoff :** C'est bien cela en ce qui concerne spécifiquement cette infraction. En ce qui a trait à d'autres infractions, celles prévues au paragraphe 445(1), par exemple, certaines restrictions indiquent clairement qu'il s'agit d'animaux ayant un propriétaire.

**Le sénateur Joyal :** La disposition générale est l'alinéa 446(1)a), qui est l'application générale incluant les cas où une personne causerait une douleur pour le pur plaisir d'en causer. Il n'est pas essentiel que la personne ait acheté l'animal ou ait été chargée de la responsabilité d'en assurer la garde, par exemple. Examinons le cas courant : une personne va dans la rue, ramasse un chat ou un chien errant, le ramène chez elle et ne le nourrit pas ou le traite de façon déraisonnable. C'est l'alinéa 446(1)a) qui serait applicable à ce cas-là.

**M. Piragoff :** Oui, la violence gratuite et le fait de causer une douleur sans nécessité.

**Le sénateur Joyal :** D'après moi, l'alinéa 446(1)a), où l'on trouve les termes « par négligence volontaire cause », le terme « volontaire » sous-entend une intention criminelle, c'est-à-dire que la personne est consciente de l'acte qu'elle commit. L'intention doit être prouvée devant le tribunal pour que la personne soit reconnue coupable.

**M. Piragoff :** Oui et non, sénateur. C'est l'interprétation générale du terme « volontaire ». Il signification « intentionnellement » mais, comme l'a précisé le sénateur Bryden, une autre disposition s'applique à cette partie du Code criminel — il s'agit de l'article 429, si je ne me trompe — et elle élargit la définition du terme « volontaire » en incluant l'insouciance. Le terme « volontairement » ne signifie pas intentionnellement ou par insouciance. On le retrouve également dans d'autres parties de cette disposition, ce qui a causé quelques problèmes, parce qu'il engendre un double sens contradictoire. Un exemple est la « négligence volontaire ». Cela a causé des problèmes parce qu'il s'agit essentiellement de négligence intentionnelle alors que la négligence est dénuée d'intentions; c'est être très négligent.

**Le sénateur Joyal :** Si je comprends bien l'interprétation du Code, le terme « insouciance » implique qu'une personne raisonnable se trouvant dans cette situation se rendrait certainement compte que ses actes sont volontaires. On ne peut pas ignorer ses actes.

**Mr. Piragoff:** Recklessness is higher than simple negligence. You are aware of the risk and you continue to act in any event. Ordinary recklessness can simply be that you ought to have known there was a risk, yet you exercised no due diligence or care whatsoever.

**Senator Joyal:** That is where the intention is implied. It is implied in the recklessness referred to in section 429. That is why there might be a contradiction between “wilfully” and “recklessness.”

**Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy, Department of Justice Canada:** That is it exactly. There is another subsection in the existing law, which is carried through in Senator Bryden’s bill, that clarifies what “wilfully” means in that section. In the current law, section 446(3) states:

For the purpose of proceedings under paragraph (1)(a) or (b), evidence that a person failed to exercise reasonable care of supervision of an animal or a bird thereby causing it pain, suffering, damage or injury is, in the absence of any evidence to the contrary, proof that the pain...was caused or was permitted to be caused wilfully.

In addition, subsection 429(2) says that “wilfully” includes “recklessly,” and 446(3) says that wilfulness also is downgraded to negligence on the criminal standard.

**Senator Joyal:** In other words, the preoccupation expressed by certain groups, whom we have not heard, is, in your opinion, covered by section 446?

**Ms. Klineberg:** I will echo Mr. Piragoff and say “yes and no,” to further confuse matters.

Yes, I think that on a plain reading of the statute it is not qualified in any way that the animal has to be owned or kept. I think the plain words clearly imply that the animal can be a wild or a stray animal.

Nonetheless, exceptionally few cases have been decided on this point. All I have been able to find in the jurisprudence is cases that suggest that, as a matter of theory in some other case, this could apply to wild or stray animals.

There was a fairly well known case where a dog was beaten over the head with a baseball bat. The accused was charged under section 445, which is causing injury or death to an animal that is kept for a lawful purpose. The Crown was unable to prove who owned the dog, so the accused was acquitted of that charge, but the court said that the appropriate charge would have been under section 446(1)(a).

**M. Piragoff :** L’insouciance représente un degré supérieur à la simple négligence. On est conscient du risque, mais on continue à agir malgré cela. L’insouciance ordinaire peut vouloir dire tout simplement qu’on aurait dû savoir qu’il y avait un risque et que, malgré cela, on n’a pas fait preuve de diligence raisonnable ni d’attention.

**Le sénateur Joyal :** C’est là que l’intention est implicite. Elle est implicite dans l’insouciance mentionnée à l’article 429. C’est pourquoi il pourrait y avoir une contradiction entre « volontairement » et « par insouciance ».

**Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** C’est bien cela. Les dispositions actuelles renferment un paragraphe, qui est repris dans le projet de loi du sénateur Bryden, qui explique ce que signifie « volontairement » dans le contexte de cet article. Le paragraphe 446(3) actuellement en vigueur dit ceci :

Aux fins des poursuites engagées en vertu de l’alinéa (1)a) ou b), la preuve qu’une personne a omis d’accorder à un animal ou à un oiseau des soins ou une surveillance raisonnables, lui causant ainsi de la douleur, des souffrances, des dommages ou des blessures, fait preuve, en l’absence de toute preuve contraire, que cette douleur... ont été volontairement causés ou permis ou qu’ils ont été causés par négligence volontaire.

En outre, le paragraphe 429(2) indique que « volontaire » inclut « par insouciance » alors que le paragraphe 446(3) indique que la volonté est ramenée à de la négligence d’après la norme pénale.

**Le sénateur Joyal :** En d’autres termes, les préoccupations exprimées par certains groupes, qui n’ont pas communiqué avec nous, sont, à votre avis, couvertes par l’article 446. Est-ce bien cela?

**Mme Klineberg :** À l’instar de M. Piragoff, je dirais « oui et non », ce qui accentue la confusion.

Oui, je pense qu’une interprétation franche de cette disposition est qu’il n’est aucunement précisé que l’animal doit avoir un propriétaire ou être sous la garde de quelqu’un. Je pense que les termes tels qu’ils sont sous-entendent que l’animal peut être un animal sauvage ou un animal errant.

Cependant, ce n’est que dans quelques cas exceptionnels qu’un jugement a été rendu en s’appuyant sur cet argument. Tout ce que j’ai pu trouver dans la jurisprudence, ce sont des cas qui indiquent qu’en théorie, cette disposition pourrait être applicable à des animaux sauvages ou errants.

Une affaire assez connue concernait un chien qui avait été frappé à la tête avec un bâton de baseball. Des accusations avaient été portées contre l’auteur de cet acte aux termes de l’article 445, relatif au fait d’estropier ou de tuer un animal qui est gardé à une fin légitime. La Couronne avait été incapable de prouver qui était le propriétaire du chien et, par conséquent, l’accusé avait été acquitté de ce chef d’accusation, mais la cour avait signalé qu’il eût été approprié de porter des accusations aux termes de l’alinéa 446(1)a).



While the reading of the section is clear, we cannot say that we have crystal clear and abundant jurisprudence that clarifies that point.

**Senator Zimmer:** Thank you for your remarks.

I am not a lawyer. I would like further clarification on this. If you do not commit the offence but are a witness to it, whether or not it is your animal, can you be charged under this section of the law?

**Mr. Piragoff:** The law concerning the obligation of bystanders is quite complex relating to whether you become an aider or abettor. Simply being a bystander to a crime does not render the person an aider or abettor, unless the circumstances are such that simply being a bystander might have helped to prevent the person from escaping; therefore you were intending to aid and assist by your presence.

The famous case in which this was all dealt with was a sexual assault that a number of people watched. The question was whether the fact that these people were standing around had prevented the victim from escaping and whether that was their intent rather than simply happening to be bystanders. Purely being a bystander does not make a person a criminal under the Criminal Code.

**Senator Joyal:** I want to continue with the question of the scale of penalty included in Bill S-213. Senator Bryden proposed that we give effect to the original proposal of Bill C-50 on those.

Could you give us the rationale for the scale proposed in this bill, which was the one in Bill C-50, so that we understand the context in which the level of fine and imprisonment was established?

**Ms. Klineberg:** As you are probably aware, this goes back eight years to the time when these numbers were originally examined. At that time, we did a comprehensive comparative analysis of other animal cruelty statutes in other jurisdictions. We did a comparative analysis of similar types of offences in the Criminal Code, and we applied the results of that to the common sentencing scheme in the Criminal Code. There are a very small number of straight summary conviction offences with a maximum penalty of six months. The next maximum penalty is two years; then it goes to five years, 10 years, 14 years and life.

We wanted to create something consistent with where other jurisdictions were going in this area — which is certainly in an upward direction — and also consistent with the sentencing scheme that applies in the code in general.

We found that internationally in the 1990s many other jurisdictions were increasing their penalties for animal cruelty. Five years was a fairly common number. In the United States,

Alors que la lecture de cette disposition est claire, on ne peut pas dire qu'il existe de nombreux précédents limpides qui clarifient ce point.

**Le sénateur Zimmer :** Merci pour vos observations.

Je ne suis pas avocat. J'aimerais avoir d'autres éclaircissements à ce sujet. Si vous ne commettez pas l'infraction mais que vous en êtes témoin, qu'il s'agisse ou non de votre animal, est-il possible que l'on porte des accusations contre vous aux termes de cette disposition de la loi?

**M. Piragoff :** Les dispositions législatives relatives aux obligations des témoins sont très complexes lorsqu'il s'agit de déterminer si vous pouvez être considéré comme un complice par exhortations et conseils. Le simple fait d'être témoin d'un crime ne fait pas de la personne concernée un complice ou un fauteur, à moins que les circonstances soient telles que le seul fait d'être un témoin de la scène aurait pu aider à empêcher l'auteur de cet acte de s'échapper, ce qui démontrerait qu'elle avait l'intention d'aider et d'assister par sa présence.

L'affaire notoire dans laquelle cette question a été examinée à fond concernait une agression sexuelle dont plusieurs personnes avaient été témoins. Il s'agissait de déterminer si la présence de ces personnes autour de la victime l'avait empêchée de se sauver, si cela avait été fait intentionnellement et si, par conséquent, elles n'étaient pas là par pur hasard. Le seul fait d'être un témoin ne fait pas de la personne une criminelle au sens du Code criminel.

**Le sénateur Joyal :** Je voudrais continuer d'examiner la question du degré de sévérité de la peine inclus dans le projet de loi S-213. Le sénateur Bryden a proposé de donner effet à la proposition initiale prévue dans le projet de loi C-50 à ce chapitre.

Pourriez-vous expliquer les motifs du niveau de peine proposé dans ce projet de loi, qui était le même que celui prévu dans le projet de loi C-50, pour nous permettre de comprendre le contexte dans lequel le niveau de l'amende et de la peine d'emprisonnement a été établi?

**Mme Klineberg :** Comme vous le savez probablement, il y a huit ans que ces chiffres ont été initialement examinés. À l'époque, nous avons fait une analyse comparative exhaustive de dispositions législatives concernant la cruauté envers les animaux d'autres pays. Nous avons fait une analyse comparative de types d'infractions semblables prévues dans le Code criminel et nous en avons appliqué les résultats au régime courant de détermination de la peine du Code criminel. Il existe très peu d'infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire comme telles assorties d'une peine d'emprisonnement maximale de six mois. La peine maximale suivante est de deux ans, puis de cinq ans, dix ans, quatorze ans et à vie.

Nous voulions suivre la tendance qui se dessinait dans d'autres pays dans ce domaine — à savoir une tendance à l'augmentation des peines — tout en respectant le régime de détermination de la peine applicable dans l'ensemble du Code.

Nous avons constaté que, dans les années 1990, de nombreux autres pays augmentaient leurs peines pour cruauté envers les animaux. Cinq ans était un chiffre assez courant. Aux États-Unis,

criminal law is a state matter, so we had about 50 models to look at there. The maximum sentence was 10 years, in Louisiana. For the most part, they did not go above five years. Some were a little less, but five years was fairly common.

Looking at comparable offences in the Criminal Code, five seemed like the right number. In the five-year range there is public mischief, indignities to a dead body, failing to stop at the scene of an accident, dangerous operation of a vehicle where there is no injury caused, threatening to cause death or bodily harm, simple assault, which is assault that falls short of causing bodily harm. Causing bodily harm has a ten-year maximum, but for simple assault the penalty is five years.

There are relatively few Criminal Code offences with a five-year maximum. Many are well above that, at ten years. Criminal interest rate, which is currently the subject of a bill in the House of Commons, is at five years as well. There is arson by negligence. There is a scattering of different types of offences. Given that we wanted at that time to differentiate between offences that were caused wilfully or recklessly from those caused by criminal neglect and give a higher sentencing to the intentional ones, we thought five years and two years seemed like the best possible fit, with two years for the criminal negligence offences, which is still up from six months.

**Senator Joyal:** As I understand your explanation, the proposed level of penalty was not linked to the fact that you were creating a new category for animals in the Criminal Code or new offences for the killing of an animal, which was one of the key proposals of the original Bill C-50.

**Ms. Klineberg:** I do not think it was in any way related to those other choices.

**Senator Joyal:** In other words, we can sever from Bill C-50 the penalty section and have it on an autonomous basis.

**Ms. Klineberg:** Absolutely, yes.

**Senator Joyal:** We are right in approaching the penalties the way we are, and that is not contradicted by the fact that those penalties were linked to another approach to animal cruelty stated in Bill C-50 with the new definition and new categories.

**Ms. Klineberg:** You are correct.

**Senator Joyal:** That is an important point that we need to establish if we are to move forward with the bill: it stands on its own in the context of the code as it is now.

le droit pénal relève des États et, par conséquent, nous avons une cinquantaine de modèles dont nous pouvions nous inspirer. La peine maximale était de dix ans, en Louisiane. Dans la plupart des États, la peine maximale ne dépassait pas cinq ans. Dans quelques cas, c'était un peu moins, mais cinq ans était assez courant.

Après avoir examiné des infractions comparables prévues au Code criminel, il nous a semblé que cinq ans était une peine d'une durée appropriée. Parmi les peines de cinq ans, il y a celles imposées pour méfait public, pour indignité envers un cadavre, le défaut d'arrêter sur les lieux d'un accident, la conduite dangereuse d'un véhicule, sans causer de blessures, les menaces de mort ou de blessures corporelles, les voies de fait simples, c'est-à-dire les voies de fait qui ne causent pas de blessures corporelles. Les voies de fait causant des blessures corporelles sont passibles d'un emprisonnement maximum de dix ans, mais pour les voies de fait simples, la peine est de cinq ans.

Dans le Code criminel, un nombre relativement peu élevé d'infractions sont passibles d'un emprisonnement maximal de cinq ans. Dans la plupart des cas, la peine est plus longue, soit de dix ans. En ce qui concerne les taux d'intérêt criminels, question qui fait actuellement l'objet d'un projet de loi à la Chambre des communes, la peine est de cinq ans également. Il y a aussi l'incendie criminel par négligence. Il y a divers types d'infractions. Étant donné que nous voulions alors faire une distinction entre les infractions qui étaient causées volontairement ou par insouciance et celles qui étaient causées par négligence criminelle et prévoir une peine plus lourde pour les infractions intentionnelles, nous avons estimé que cinq ans et deux ans étaient apparemment les meilleures options possible, avec deux ans pour les infractions commises par négligence criminelle, pour lesquelles la peine était antérieurement de six mois.

**Le sénateur Joyal :** Si je comprends bien vos explications, le niveau proposé de peine n'était pas lié au fait que vous établissiez une nouvelle catégorie d'animaux dans le Code criminel ou de nouvelles infractions pour le fait de tuer un animal, ce qui était une des principales propositions du projet de loi C-50 initial.

**Mme Klineberg :** Je ne pense pas que c'était lié de quelque façon que ce soit à ces autres choix.

**Le sénateur Joyal :** En d'autres termes, nous pouvons prélever sur le projet de loi C-50 la disposition législative concernant les peines et l'utiliser de façon autonome.

**Mme Klineberg :** Tout à fait.

**Le sénateur Joyal :** Nous avons donc raison d'abord les peines sous cet angle et ce n'est pas contredit par le fait que ces peines étaient liées à une autre approche à l'égard de la cruauté envers les animaux, adoptée dans le projet de loi C-50, avec la nouvelle définition et les nouvelles catégories.

**Mme Klineberg :** C'est bien cela.

**Le sénateur Joyal :** Il est important de le préciser si nous voulons aller de l'avant avec ce projet de loi : il est autonome dans le contexte du Code actuel.



Senator Bryden was asked about clause 2 of Bill S-213, which is the enactment provision or the coming into force of the bill. We heard Senator Bryden mention that that clause was in the original Bill C-50, but as I stated and as you yourself stated, Bill C-50 had a group of other clauses that were changed substantially. The clause dealing with coming into force could have had as a basis the major changes, which we do not have in this bill. Would you agree that we do not need to have that provision in this bill?

**Mr. Piragoff:** The extent of the changes in this bill is not the same as that in previous bills. Accordingly, if all that has been changed is simply a penalty, the justice system may not need as much advance notice to deal with the change.

**Senator Joyal:** That is my reading of it, but I wanted to get it from you, because you are the person responsible for the application of the changes to the Criminal Code.

Let me ask it in another fashion. Has it happened in the past that mere changes of penalty were submitted to a coming into force provision because they substantially changed something that could not be coped with in the normal way of issuing a circular from Justice Canada to the prosecution and so on, which is the procedure that you normally follow?

**Mr. Piragoff:** I cannot recall what other bills may or may not have done. The general practice for government bills is to bring them into force on a date fixed by proclamation so that the government has some control as to when it wants to bring it in, or sometimes there is a staggered approach because the provinces responsible for the administration of justice may need some time. On small bills that are not making complex changes, sometimes they come in on royal proclamation.

**Senator Joyal:** You would think on this one that there would not be major objection if it comes into force on royal proclamation.

**Mr. Piragoff:** I do not see any legal obstacle to it.

**Ms. Klineberg:** The way the coming into force provisions are drafted is to some degree a matter of drafting convention, which I think may have changed over time. In recent years, we have tended towards providing the greatest amount of flexibility to the government on government bills, just as a matter of the default position, which resulted in drafting of this nature, even going to the length of saying, "on a day or days fixed by the Governor-in-Council," but I do not see that there would be any difficulties in the justice system's accommodating these changes on a quicker basis.

On a posé des questions au sénateur Bryden au sujet de l'article 2 du projet de loi S-213, à savoir la disposition d'entrée en vigueur du projet de loi. Le sénateur Bryden a expliqué que cet article se trouvait dans la version initiale du projet de loi C-50 mais, comme je l'ai mentionné et comme vous l'avez mentionné vous-même, le projet de loi C-50 contenait une série d'autres articles qui ont été modifiés considérablement. L'article concernant l'entrée en vigueur était peut-être justifié par les changements considérables, qui ne se trouvent pas dans le présent projet de loi. Pensez-vous aussi qu'il n'est pas nécessaire d'inclure cette disposition dans ce projet de loi?

**M. Piragoff :** Les changements prévus dans ce projet de loi ne sont pas aussi considérables que ceux prévus dans les projets de loi antérieurs. En conséquence, si tout ce qui a été modifié n'est qu'une peine, le système judiciaire n'a peut-être pas tellement besoin d'un préavis pour apporter ce changement.

**Le sénateur Joyal :** C'est ainsi que je l'interprète, mais je voulais que vous le confirmiez, car vous êtes la personne responsable de l'application des modifications au Code criminel.

Je voudrais formuler la question autrement. Est-il déjà arrivé que de simples changements de peine aient été liés à une disposition d'entrée en vigueur parce qu'ils modifiaient considérablement une situation qui n'aurait pas pu être réglée de la façon habituelle, à savoir en faisant notamment parvenir une circulaire de Justice Canada aux procureurs, ce qui est la procédure que vous suivez normalement?

**M. Piragoff :** Je ne me souviens pas des changements qu'aient pu impliquer ou ne pas impliquer d'autres projets de loi. La pratique courante en ce qui concerne les projets de loi gouvernementaux consiste à les faire entrer en vigueur à une date fixée par proclamation, pour que le gouvernement ait un certain contrôle sur la date à laquelle il veut les faire entrer en vigueur ou, dans certains cas, on procède par étape parce que les provinces responsables de l'administration de la justice ont peut-être besoin d'un certain temps. En ce qui concerne les petits projets de loi qui n'entraînent pas de modifications complexes, certains d'entre eux entrent en vigueur à la date de la proclamation royale.

**Le sénateur Joyal :** On a tendance à penser qu'en ce qui concerne le présent projet de loi, il n'y aurait aucune objection majeure à ce qu'il entre en vigueur à la date de la sanction royale.

**M. Piragoff :** Je pense qu'il n'y aurait aucun obstacle juridique.

**Mme Klineberg :** Dans le contexte de la rédaction des dispositions d'entrée en vigueur, il s'agit dans une certaine mesure d'une convention, qui a peut-être évolué avec le temps. Au cours des dernières années, on a eu tendance à donner la plus grande marge de manœuvre possible au gouvernement dans les projets de loi d'initiative gouvernementale, pour avoir tout simplement des dispositions applicables par défaut, ce qui a donné le style de rédaction de cette nature, allant même jusqu'à écrire « à la date ou aux dates fixées par décret », mais je ne pense pas qu'il existe dans le système judiciaire des obstacles à ce que l'on permette de faire entrer ces changements en vigueur dans de plus brefs délais.

**Senator Joyal:** The other way to delay the coming into force would be to indicate a time limit; for example, it could be, "no later than such and such a day," and then we know exactly when it has come into force. I do not think we need to put that in if you say there is no need to change that.

**Mr. Piragoff:** There are three ways to do it. You can say nothing, and the default is it comes into force on royal proclamation. You can say this law shall come into force X days after royal proclamation, or you can say that this law comes into force on a day fixed or days to be fixed by proclamation of the Governor-in-Council.

**Senator Joyal:** I would think that this bill should come into force on its enactment or on Royal Assent, because I do not see any reason for delaying implementation of the bill.

**Senator Bryden:** Senator Joyal, I used to sell insurance. Once you've got it sold, stop.

**Senator Joyal:** I think it is fair to —

**Senator Stratton:** I think he has a point.

**The Chairman:** Senator Bryden, I used to be a trial lawyer, and we used to say that you have to know when not to ask one more question of the witness. It did happen to me on a couple of occasions.

**Senator Andreychuk:** I have no questions. I rarely ask Mr. Piragoff questions. Generally, he has the answers, so I do not do it. We have been through this bill many times in a different form, and we do not need to prolong it.

**The Chairman:** Honourable senators, that brings us to the conclusion of today's hearing. On behalf of the committee, Mr. Piragoff and Ms. Klineberg, thank you for coming. You have elucidated for us some of the old code and how it applies to this new bill, and we thank you for your assistance.

The committee adjourned.

**Le sénateur Joyal :** L'autre possibilité de retarder l'entrée en vigueur serait de préciser la date, en écrivant par exemple « au plus tard le », en précisant le jour; dans ce cas, nous connaîtrions la date exacte de l'entrée en vigueur. Je ne pense pas que ce soit nécessaire de le préciser si vous dites qu'il n'est pas nécessaire d'apporter un changement à ce niveau.

**M. Piragoff :** Il y a trois façons de procéder. Vous pouvez ne rien préciser et le projet de loi entre en vigueur par défaut le jour de la sanction royale. Vous pouvez préciser que cette loi entrera en vigueur un nombre déterminé de jours après la sanction royale, ou vous pouvez indiquer que la loi en question entrera en vigueur à la date ou aux dates fixées par proclamation du gouverneur en conseil.

**Le sénateur Joyal :** Je pense que ce projet de loi devrait entrer en vigueur à sa promulgation ou à la sanction royale, car je ne vois aucune raison d'en retarder la mise en application.

**Le sénateur Bryden :** Sénateur Joyal, je vendais des assurances. Dans ce domaine, lorsque c'est vendu, il faut arrêter.

**Le sénateur Joyal :** Je pense qu'il est juste de...

**Le sénateur Stratton :** Je pense que c'est un argument pertinent.

**Le président :** Sénateur Bryden, j'étais avocat plaçant et nous disions qu'il fallait savoir quand arrêter de poser des questions au témoin. Ça m'est arrivé à deux ou trois occasions.

**Le sénateur Andreychuk :** Je n'ai plus de questions à poser. Je pose rarement des questions à M. Piragoff. D'une façon générale, il donne les réponses et, par conséquent, je m'abstiens de poser les questions. Nous avons examiné ce projet de loi de nombreuses fois sous diverses formes et il n'est pas nécessaire de prolonger la discussion.

**Le président :** Honorables sénateurs, nous arrivons à la fin des audiences d'aujourd'hui. Au nom du comité, je remercie M. Piragoff et Mme Klineberg d'avoir accepté notre invitation. Vous avez clarifié certaines dispositions du Code et expliqué leur lien avec ce nouveau projet de loi; nous vous remercions pour votre aide.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Wednesday, November 8, 2006**

The Honourable Senator Consiglio Di Nino, sponsor of the bill.

*Scouts Canada:*

Robert Stewart, Executive Commissioner and CEO.

**Thursday, November 9, 2006**

The Honourable senator John G. Bryden, sponsor of the bill.

*Department of Justice Canada:*

Donald Piragoff, Senior Assistant Deputy Minister;

Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 8 novembre 2006**

L'honorable sénateur Consiglio Di Nino, parrain du projet de loi.

*Scouts Canada :*

Robert Stewart, commissaire général et directeur général.

**Le jeudi 9 novembre 2006**

L'honorable sénateur John G. Bryden, parrain du projet de loi.

*Ministère de la Justice Canada :*

Donald Piragoff, sous-ministre adjoint principal;

Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal.



1  
24  
32



First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*

The Honourable DONALD H. OLIVER

*Président :*

L'honorable DONALD H. OLIVER

Wednesday, November 22, 2006  
Thursday, November 23, 2006

Le mercredi 22 novembre 2006  
Le jeudi 23 novembre 2006

Issue No. 16

Fascicule n° 16

**First and second meetings on:**

Bill S-3, An Act to amend the National Defence Act,  
the Criminal Code, the Sex Offender Information  
Registration Act and the Criminal Records Act

**Première et deuxième réunions concernant :**

Le projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi sur la défense  
nationale, le Code criminel, la Loi sur l'enregistrement  
de renseignements sur les délinquants sexuels  
et la Loi sur le casier judiciaire

**APPEARING:**

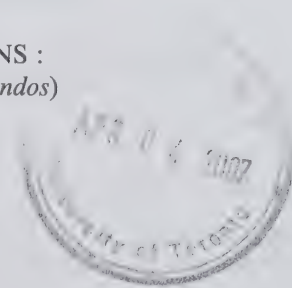
The Honourable Gordon O'Connor, P.C., M.P.,  
Minister of National Defence

**COMPARAÎT :**

L'honorable Gordon O'Connor, C.P., député,  
ministre de la Défense nationale

**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS :**  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* LeBreton, P.C.
Baker, P.C.	(or Comeau)
Bryden	Nolin
* Hays	Ringuette
(or Fraser)	Rivest
Jaffer	Stratton
Joyal, P.C.	Zimmer

\*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président* : L'honorable Donald H. Oliver

*Vice-présidente* : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	* LeBreton, C.P.
Baker, C.P.	(ou Comeau)
Bryden	Nolin
* Hays	Ringuette
(ou Fraser)	Rivest
Jaffer	Stratton
Joyal, C.P.	Zimmer

\*Membres d'office

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, June 22, 2006:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Nolin, seconded by the Honourable Senator Andreychuk, for the second reading of Bill S-3, An Act to amend the National Defence Act, the Criminal Code, the Sex Offender Information Registration Act and the Criminal Records Act.

After debate,  
The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Oliver, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 22 juin 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Nolin, appuyée par l'honorable sénateur Andreychuk, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, le Code criminel, la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et la Loi sur le casier judiciaire.

Après débat,  
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Oliver, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, November 22, 2006  
(41)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:30 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Bryden, Jaffer, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Oliver, Ringuette, Rivest, Stratton, and Zimmer (12).

*In attendance:* Margaret Young and Robin MacKay, Analysts, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 22, 2006, the committee began its consideration of Bill S-3, to amend the National Defence Act, the Criminal Code, the Sex Offender Information Registration Act and the Criminal Records Act.

**APPEARING:**

The Honourable Gordon O'Connor, P.C., M.P., Minister of National Defence.

**WITNESS:***National Defence:*

Brigadier-General Ken Watkin, Judge Advocate General of the Canadian Forces.

The Chair made an opening statement.

Mr. O'Connor made a statement and, with Brigadier-General Watkin, answered questions.

At 6:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Thursday, November 23, 2006  
(42)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:50 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Bryden, Jaffer, Joyal, P.C., Milne, Oliver, Ringuette and Zimmer (8).

*In attendance:* Margaret Young, Analyst, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 22 novembre 2006  
(41)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 30, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Bryden, Jaffer, Joyal, C.P., Milne, Nolin, Oliver, Ringuette, Rivest, Stratton et Zimmer (12).

*Également présents :* Margaret Young et Robin MacKay, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 22 juin 2006, le comité commence son examen du projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, le Code criminel, la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et la Loi sur le casier judiciaire.

**COMPARAÎT :**

L'honorable Gordon O'Connor, C.P., député, ministre de la Défense nationale.

**TÉMOIN :***Défense nationale :*

Brigadier général Ken Watkin, juge-avocat général des Forces canadiennes.

Le président fait une déclaration.

M. O'Connor fait un exposé et répond ensuite aux questions avec le brigadier général Watkin.

À 18 heures, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, le jeudi 23 novembre 2006  
(42)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Baker, C.P., Bryden, Jaffer, Joyal, C.P., Milne, Oliver, Ringuette et Zimmer (8).

*Également présente :* Margaret Young, analyste, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 22, 2006, the committee continued its consideration of Bill S-3, to amend the National Defence Act, the Criminal Code, the Sex Offender Information Registration Act and the Criminal Records Act.

*WITNESSES:*

*As individuals:*

Karen D. Davis, Defence Scientist, Section Head, Professional Concepts, Canadian Forces Leadership Institute, National Defence;

Marcia Kovitz, Professor, John Abbott College.

The Chair made an opening statement.

Ms. Davis and Ms. Kovitz each made statements and answered questions.

At 12:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 22 juin 2006, le comité poursuit son étude du projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, le Code criminel, la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et la Loi sur le casier judiciaire.

*TÉMOINS :*

*À titre personnel :*

Karen D. Davis, scientifique de la Défense, chef de section, Concepts professionnels, Institut de leadership des Forces canadiennes, Défense nationale;

Marcia Kovitz, professeure, Collège John Abbott.

Le président fait une déclaration.

Mmes Davis et Kovitz font chacune une déclaration puis répondent aux questions.

À 12 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité,*

Gérald Lafrenière

*Clerk of the Committee*



**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, November 22, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-3, to amend the National Defence Act, the Criminal Code, the Sex Offender Information Registration Act and the Criminal Records Act, met this day at 4:30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I to call this meeting order. This is our first meeting in relation to Bill S-3. The bill is designed to amend the National Defence Act to require offenders who have committed offences of a sexual nature to provide information in a national database under the Sex Offender Information Registration Act.

This scheme parallels the one found in the Criminal Code and the Sex Offender Information Registration Act. The scheme to register civilian sex offenders was proclaimed in force on December 15, 2004.

To commence our study of this bill, I am pleased to welcome the Minister of National Defence, the Honourable Gordon O'Connor, who was appointed to cabinet in February 2006. Mr. O'Connor was first elected to the House of Commons in 2004 and re-elected in 2006 in the riding of Carleton—Mississippi Mills in Ontario.

Before being elected to Parliament, Mr. O'Connor had several careers in the private and public sectors. Most notably, he served Canada as a military officer for over 30 years, joining the Regular Army as a Second Lieutenant in the Armour Branch and retiring at the rank of Brigadier-General.

He is joined today by Brigadier-General Kenneth Watkin, Judge Advocate General of the Canadian Forces, who has served as a Canadian Forces legal officer for 24 years in a variety of positions within the Office of the Judge Advocate General, in the operational law, military justice and general legal services fields.

We thank you both for being here today. Welcome to you both.

**Hon. Gordon O'Connor, P.C., M.P., Minister of National Defence:** Thank you, Mr. Chairman.

Honourable senators, I am very pleased to join you today to discuss the enhancement of a very important crime investigation tool, namely, the Sex Offender Registry.

Bill S-3 will amend the National Defence Act, the Criminal Code, the Sex Offender Information Registration Act and the Criminal Records Act to bring the military justice system into

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 22 novembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, le Code criminel, la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et la Loi sur le casier judiciaire, se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour en étudier la teneur.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, la séance est ouverte. Il s'agit de notre première réunion sur le projet de loi S-3. Ce texte vise à modifier la Loi sur la défense nationale pour obliger les délinquants qui ont commis des infractions de nature sexuelle à fournir des renseignements qui seront inscrits dans une base de données nationale en vertu de la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels.

Ce régime est parallèle à celui qu'on trouve dans le Code criminel et dans la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels. Le régime d'enregistrement des délinquants sexuels civils est entré en vigueur le 15 décembre 2004.

Pour amorcer notre étude de ce projet de loi, j'ai le plaisir d'accueillir le ministre de la Défense nationale, l'honorable Gordon O'Connor, qui a été nommé au Cabinet en février 2006. M. O'Connor a été élu pour la première fois à la Chambre des communes en 2004 et réélu en 2006 dans la circonscription de Carleton—Mississippi Mills en Ontario.

Avant d'être élu au Parlement, M. O'Connor a fait carrière à la fois dans les secteurs privé et public. Plus particulièrement, il a servi au sein de la Force armée régulière en qualité d'officier pendant plus de 30 ans, passant du rang de sous-lieutenant dans la Branche de l'arme blindée à celui de brigadier général au moment où il a pris sa retraite.

Il est accompagné aujourd'hui par le brigadier général Kenneth Watkin, juge-avocat général des Forces canadiennes, qui, depuis 24 ans, œuvre en qualité d'avocat militaire des Forces canadiennes dans divers postes au sein du cabinet du juge-avocat général, dans les domaines du droit opérationnel, de la justice militaire et du droit militaire général.

Nous vous remercions tous les deux de votre présence parmi nous aujourd'hui. Bienvenue à vous deux.

**L'honorable Gordon O'Connor, C.P., député, ministre de la Défense nationale :** Merci, monsieur le président.

Honorables sénateurs, je suis très heureux de m'adresser à vous aujourd'hui pour discuter de l'amélioration d'un outil très important d'enquête sur des crimes, à savoir le registre des délinquants sexuels.

Le projet de loi S-3 modifiera la Loi sur la défense nationale, le Code criminel, la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et la Loi sur le casier judiciaire afin

harmony with Canadian legal norms and standards regarding the registration of convicted sex offenders.

Before I go any further, I would like to introduce the person at the table with me today, Brigadier-General Kenneth Watkin. He will be able to answer the legal and technical questions with respect to this bill.

[Translation]

We would be happy to answer your questions in a moment, but first, I would like to say a few words about Bill S-3.

As you know, the Sex Offender Registry is a national database that gives civilian police officers rapid access to specific and current information about convicted sex offenders.

This registry came into force in December 2004, following extensive consultations with the provinces and territories.

[English]

I would like to emphasize that the obligation to comply with the registration scheme and the Sex Offender Information Registration Act is not meant to be an additional punishment for the offender. The sole purpose of the database is to provide police with an up-to-date investigative tool, and to this end, the legislation limits who may access the information and for what purposes.

The database is not accessible to the public and it is an offence for anyone who is not specifically authorized to access information from the database. It is also an offence to use the information for purposes other than those set out in the legislation.

As you know, the original legislation that created the Sex Offender Registry did not include the necessary amendments to the National Defence Act to apply the Sex Offender Information Registration Act to the military justice system. As a result, under the current system, no one convicted of a designated offence under the National Defence Act can be ordered to register in the Sex Offender Registry. Accordingly, their information would not be available on a database for future investigation of sexual offences.

Bill S-3 will close this gap by making all convicted sex offenders eligible for inclusion in the database.

[Translation]

The amendments to the National Defence Act contained in this bill will allow courts martial to order individuals convicted of designated sexual offences to register in the national database.

d'aligner le régime de justice militaire sur les normes juridiques canadiennes en ce qui concerne l'enregistrement des délinquants reconnus coupables d'agressions sexuelles.

Avant d'aller plus loin, j'aimerais vous présenter la personne qui m'accompagne aujourd'hui, le brigadier général Kenneth Watkin. Il sera à mesure de répondre aux questions à caractère juridique et technique relatives à ce projet de loi.

[Français]

Nous serons ravis de répondre à vos questions dans un instant. Permettez-moi d'abord de vous dire quelques mots à propos du projet de loi S-3.

Comme vous le savez, le registre des délinquants sexuels est une base de données nationale qui offre aux policiers civils un accès rapide à des renseignements précis et à jour sur des délinquants sexuels reconnus coupables.

Le registre est entré en vigueur en décembre 2004, après de vastes consultations auprès des provinces et des territoires.

[Traduction]

J'aimerais souligner que l'obligation de se conformer au régime d'enregistrement et à la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels ne se veut pas un châtiment additionnel pour le délinquant. La base de données a pour seul but de fournir à la police un instrument d'enquête à jour et, à cette fin, la loi limite l'accès de ces informations aux personnes autorisées et pour des motifs précis.

La base de données n'est pas accessible au public et toute personne qui tente de la consulter sans en avoir reçu l'autorisation expresse commet un délit. C'est également une infraction que d'utiliser ces informations à des fins autres que celles qui sont énoncées dans la loi.

Comme vous le savez, la loi initiale qui a créé le registre des délinquants sexuels ne prévoyait pas modifier les amendements nécessaires à la Loi sur la défense nationale de façon à ce que la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels s'applique au régime de justice militaire. De ce fait, en vertu du régime actuel, on ne peut ordonner à aucune personne reconnue coupable d'une infraction désignée aux termes de la Loi sur la défense nationale de s'inscrire dans le registre des délinquants sexuels. Il s'ensuit que les informations concernant ces personnes ne peuvent être disponibles dans une base de données à des fins d'enquêtes futures sur des agressions sexuelles.

Le projet de loi S-3 remédiera à cette lacune en prévoyant l'enregistrement dans la banque de données de tous les délinquants reconnus coupables d'agressions sexuelles.

[Français]

Les changements à la Loi sur la Défense nationale contenus dans ce projet de loi permettront aux cours martiales d'ordonner aux individus reconnus coupables d'infractions sexuelles désignées de s'enregistrer dans la banque de données nationale.



The content of Bill S-3 is not new to this committee, as this is largely a reintroduction of a bill that was introduced in the Senate and examined by this committee during the last session of Parliament.

[English]

The contents of the bill have been changed slightly from the earlier version, with the most notable changes being made to address two major concerns that this committee raised last fall. First, the committee raised concern over the proposed addition of five National Defence Act offences to the definition of designated offences. We considered the concern you raised and decided to remove the five offences from the current bill. Second, this committee also raised concerns about the authorities proposed for the Chief of Defence Staff and the fact that an earlier bill did not contain an oversight provision. Based on these concerns, a provision has been added to the current bill that requires the Chief of Defence Staff to notify the Minister of National Defence whenever he exercises one of these authorities.

In addition to the proposed amendments to the National Defence Act, this bill also contains a number of amendments to the Criminal Code and the Sex Offender Information Registration Act. While many of these amendments are consequential to those of the National Defence Act, some are being proposed to improve the administration and enforcement of the registration scheme. For example, the bill will provide more flexibility as to when an offender is authorized to report.

[Translation]

I would like to emphasize that the amendments being proposed are not an indication that we anticipate many members of the Canadian Forces to be prosecuted for designated offences. In fact, during the six and a half-year period from January 2000 to June 2006, there were only 20 convictions at court martial for designated offences.

The proposed amendments are rather designed to harmonize the military justice system with the civilian criminal justice system.

[English]

Having said that, the amendments to the National Defence Act contained in Bill S-3 are not an exact copy of the provisions of the Criminal Code. Bill S-3 recognizes that the military operational environment is unique and that a certain amount of flexibility is needed. This uniqueness is reflected in several ways. For one, the bill provides authority to the Governor-in-Council to establish registration centres for the Canadian Forces that can be located both inside and outside of Canada. As well, the bill gives the Chief of Defence Staff the authority to make two types of determinations that will allow for the requirements of the

Le contenu du projet de loi S-3 n'est pas nouveau pour ce comité. Il s'agit, en grande partie, d'un projet de loi présenté au Sénat et analysé par les membres de ce comité lors de la dernière session parlementaire.

[Traduction]

Le contenu du projet de loi a subi de légères modifications par rapport à la version antérieure, les changements les plus importants ayant été apportés pour tenir compte de deux grandes préoccupations que le comité a exprimées l'automne dernier. En premier lieu, le comité s'est inquiété de l'ajout proposé de cinq infractions à la Loi sur la défense nationale à la définition des infractions désignées. Nous avons étudié la question que vous avez posée et nous avons décidé de supprimer ces cinq infractions du projet de loi. Deuxièmement, votre comité a formulé des objections au sujet des pouvoirs conférés au chef d'état-major de la Défense et du fait qu'une version antérieure du projet de loi ne contenait pas de disposition en matière de surveillance. À la lumière de ces préoccupations, une disposition a été ajoutée au projet actuel pour obliger le chef d'état-major de la Défense à informer le ministre de la Défense nationale chaque fois qu'il exerce un de ces pouvoirs.

Outre les modifications qui sont proposées à la Loi sur la défense nationale, le projet de loi apporte également un certain nombre de modifications au Code criminel et à la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels. Certes, bon nombre de ces modifications sont corrélatives à celles qui sont apportées à la Loi sur la défense nationale, mais certaines sont proposées pour améliorer l'administration et l'application du régime existant. En guise d'exemple, le projet de loi permettra davantage de souplesse quant au moment où un délinquant est autorisé à s'inscrire.

[Français]

Les modifications que nous proposons ne signifient pas que nous prévoyons que plusieurs membres des Forces canadiennes seront poursuivis pour des infractions désignées. En fait, de janvier 2000 à juin 2006, il n'y a eu que 20 condamnations à la cour martiale pour des infractions désignées.

Les changements proposés visent plutôt à harmoniser le système de justice militaire au système civil de justice pénale.

[Traduction]

Cela étant dit, les modifications faites à la Loi sur la défense nationale dans le projet de loi S-3 ne reprennent pas exactement le libellé des dispositions du Code criminel. Le projet de loi S-3 reconnaît que le milieu opérationnel militaire est unique en son genre et qu'une certaine dose de souplesse est nécessaire. Cette caractéristique unique se manifeste de plusieurs façons. Ainsi, le projet de loi autorise le gouverneur en conseil à établir des centres d'enregistrement pour les Forces canadiennes soit au Canada, soit à l'étranger. En outre, le projet de loi donne au chef d'état-major de la Défense le pouvoir de prendre deux types de décisions qui

Sex Offender Information Registration Act to be met while at the same time taking operational requirements into consideration.

First, when the Chief of Defence Staff determines that an offender's operational obligations will prevent that offender from exercising certain rights or fulfilling certain reporting requirements established in the legislation, the time limits for the offender to do so will be temporarily suspended until the operational obligations have ended.

Second, the bill provides the Chief of Defence Staff with the authority to limit certain operational information from being placed on the database when he determines that the information could jeopardize national security, international relations or certain types of operations.

*[Translation]*

The registration scheme provided under the Sexual Offender Investigation Registration Act was developed in a manner that recognizes that the rights of an offender must be balanced with the interest of society to effectively investigate crimes.

Bill S-3 respects this balance. For instance, when deciding if an offender should be ordered to be registered, a court martial will consider the same factors that would be examined by a civilian criminal court.

*[English]*

Just as in the civilian justice system, an offender ordered to register by a court martial will have the right to appeal. As well, similar limitations on the access to, and the use of, information from the database for the civilian justice system will exist for the military justice system.

The amendments introduced in Bill S-3 will bring the National Defence Act into line with the Criminal Code regarding the registration of convicted sex offenders, while taking into consideration the unique operational requirements of the Canadian Forces. By extending the application scheme of the proposed Sex Offender Information Registration Act to individuals convicted of sexual offences under the National Defence Act, Bill S-3 ensures that the military justice system will continue to reflect the same legal norms that exist within the civilian justice system.

**Senator Jaffer:** Thank you very much minister, for coming here today. First, I want you to convey to the men and women that you work with that I had the opportunity to be at Wainwright, and two weeks ago at Halifax, to help with recruiting. I can say with great pride that you work with amazing men and women. I congratulate the men and women who are doing a great job for our country.

permettront de satisfaire aux exigences de la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels, tout en prenant en compte les exigences opérationnelles.

Premièrement, lorsque le chef d'état-major de la Défense établit que les obligations opérationnelles d'un délinquant l'empêcheront d'exercer certains droits ou de remplir certaines exigences de la loi en matière d'enregistrement, la date limite applicable au délinquant sera temporairement suspendue jusqu'à ce que les obligations opérationnelles aient pris fin.

Deuxièmement, le projet de loi confère au chef d'état-major de la Défense le pouvoir d'empêcher que certaines informations opérationnelles soient versées dans la base de données, s'il est d'avis que ces renseignements pourraient compromettre la sécurité nationale, les relations internationales ou certains types d'opérations.

*[Français]*

Le mécanisme d'enregistrement fourni par la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels reconnaît que les droits d'un délinquant sexuel doivent être équilibrés avec l'intérêt de la société à enquêter efficacement sur les crimes.

Le projet de loi S-3 respecte cet équilibre au moment de décider si un délinquant doit s'enregistrer et une cour martiale analysera les mêmes facteurs qu'examinerait une cour criminelle civile.

*[Traduction]*

Tout comme dans le système de justice civile, un délinquant auquel une cour martiale donne l'ordre de s'enregistrer aura le droit de faire appel. Par ailleurs, des limites similaires à celles qui existent dans le système de justice civile en ce qui concerne l'accès aux informations contenues dans la base de données ou leur utilisation s'appliqueront au système de justice militaire.

Les modifications présentées dans le projet de loi S-3 aligneront la Loi sur la défense nationale sur le Code criminel en ce qui concerne l'enregistrement des personnes condamnées pour agression sexuelle, tout en prenant en compte les exigences opérationnelles propres aux Forces canadiennes. En proposant d'appliquer le régime de la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels à des personnes reconnues coupables d'agression sexuelle en vertu de la Loi sur la défense nationale, le projet de loi S-3 garantit que le système de justice militaire continuera d'être régi par les mêmes normes juridiques qui existent dans le système de justice civile.

**Le sénateur Jaffer :** Merci beaucoup, monsieur le ministre, d'être venu nous rencontrer aujourd'hui. En premier lieu, je voudrais que vous disiez aux hommes et aux femmes avec lesquels vous travaillez que j'ai eu l'occasion d'aller à Wainwright et, il y a deux semaines, à Halifax, pour contribuer au recrutement. Je suis très fière de pouvoir dire que vous travaillez avec des hommes et des femmes remarquables. Je remercie ces hommes et ces femmes qui font de l'excellent travail pour notre pays.



I was the chair of the Canadian Committee on Women, Peace and Security and while I travelled across the world, I learned of one of the challenges that women face. Women told me that battles are carried out in their communities. Women and children are most affected by operations that are carried out abroad.

This is a very important piece of legislation and I have a number of questions. First, some have suggested that convicted offenders, even if they are convicted of minor sexual offences, should not go on operations; they should be ejected from the ranks so that they would not bring disrepute to our Canadian Forces. No member should be considered so valuable, or their skills so indispensable, that they should be retained.

How would you respond to the argument that the honour of the Canadian Forces requires that sex offenders be expelled from the ranks?

**Mr. O'Connor:** When I was in opposition, I made a very similar comment. What I did not know at that time was that the military maintains a more rigorous standard than the practice in civilian courts. Where some offences fall within the character of sexual offences, civilian courts may not process or prosecute, but the military will. The military has zero tolerance for sexual offences.

When I think of sexual offences, right away, I think of heinous offences like rape, but there are some offences where someone inappropriately touches someone or something like that. In the military, if that is reported, the person is found guilty of a sexual offence. It may be of a nature where it is the judgment of the court or other people that this is not likely to happen again, and it is not on the scale of what the typical person thinks of as sexual offences.

I have come to realize that there may be people who are captured within this list of sexual offences that probably would not commit that act again. On the higher scale, on the more heinous acts, no one would be kept in the Armed Forces.

**Senator Jaffer:** What steps are currently being taken to monitor the people who are within the operations? I am talking about policy.

**Mr. O'Connor:** As I understand it, in the last five or six years, there have been 20 individuals who would be considered justifiably on our sex offender list. I think the great majority of them are gone from the Canadian Forces, but I think there are still a few remaining.

**Brigadier-General Ken Watkin, Judge Advocate General of the Canadian Forces, National Defence:** I would like to start off by saying this is my first appearance before the Senate committee as Judge Advocate General and it is a distinct honour and a pleasure to be here. Hopefully, I can assist you in your deliberations.

J'ai présidé le Comité canadien sur les femmes, la paix et la sécurité et, en parcourant le monde, j'ai découvert l'un des défis auxquels les femmes sont confrontées. Des femmes m'ont dit que des combats ont lieu dans leurs collectivités. Les femmes et les enfants sont particulièrement touchés par les opérations menées à l'étranger.

Ce projet de loi est très important et j'ai un certain nombre de questions à poser à son sujet. Premièrement, certains ont dit que des délinquants reconnus coupables d'infractions sexuelles mineures ne devraient pas participer aux opérations; ils devraient être expulsés pour éviter que ne soit entachée la réputation des Forces canadiennes. Aucun militaire n'est assez utile, ou n'a des compétences assez indispensables, pour demeurer au sein de nos forces armées.

Que répondez-vous à l'argument selon lequel l'honneur des Forces canadiennes exige que les délinquants sexuels soient expulsés de leurs rangs?

**M. O'Connor :** Lorsque j'étais dans l'opposition, j'ai fait une observation très similaire. Ce que je ne savais pas à l'époque, c'est que les forces armées suivent des normes plus rigoureuses que celles appliquées par les tribunaux civils. Les infractions de nature sexuelle ne font pas toujours l'objet de poursuites ou d'un procès devant les tribunaux civils, mais elles en font toujours l'objet au sein des forces armées. Nos militaires appliquent une tolérance zéro à l'égard des infractions sexuelles.

Quand je pense aux infractions sexuelles, il me vient tout de suite à l'esprit des crimes odieux comme le viol, mais il y a certaines infractions où une personne en touche une autre de manière déplacée, par exemple. Au sein des forces armées, si un acte du genre est signalé, son auteur est reconnu coupable d'une infraction sexuelle. Le tribunal ou d'autres personnes peuvent estimer que cette infraction est d'une nature telle qu'elle ne va probablement pas se reproduire et qu'elle n'a pas la gravité de ce qu'on entend normalement par infraction sexuelle.

Je me suis rendu compte qu'il y a des gens qui se trouvent visés par cette liste d'agressions sexuelles, mais qui ne commettraient probablement pas cet acte une autre fois. S'il s'agit de crimes plus graves, d'actes plus odieux, le ou la coupable ne pourra pas demeurer dans les Forces armées.

**Le sénateur Jaffer :** Quelles mesures prend-on actuellement pour surveiller les gens qui participent aux opérations? Je parle des politiques.

**M. O'Connor :** D'après ce que je crois comprendre, il y a eu, au cours des cinq ou six dernières années, 20 personnes qui méritaient de figurer sur notre liste d'agresseurs sexuels. Je crois que la grande majorité d'entre eux a quitté les Forces canadiennes, mais je pense qu'il en reste encore quelques-uns.

**Brigadier général Ken Watkin, juge-avocat général des Forces canadiennes, Défense nationale :** J'aimerais vous dire, en premier lieu, que j'en suis à ma première comparution devant le comité sénatorial en qualité de juge-avocat général. C'est pour moi un grand honneur et un plaisir que de me trouver devant vous. J'espère pouvoir vous être utile dans vos délibérations.

In terms of what you have said concerning monitoring, I would like to address both these issues together. Much as the minister has indicated, we live in a communal lifestyle in the military, particularly in operations, and quite often the nature of sexual offences will be wide-ranging. While courts use the term that it is lower on the scale or higher on the scale, and the legislation itself will give a lesser punishment or a higher punishment, we certainly view all sexual offences as serious. It is a question of the degree of seriousness.

Certainly, the factual circumstances for cases are obviously going to be different. To give you an example of a case, there was an individual on an operation in a smoking tent, men and women together, and they had been drinking alcohol. In this case, the individual involved grabbed the woman in the groin area for about two seconds and said, "You are not a man," as sort of a joke. He was dealt with by our justice system. He was charged with sexual assault and received a punishment of a reprimand and a \$2,000 fine. He subsequently was put on administrative counselling and probation, but he was retained in the Canadian Forces. The court viewed the alcohol nature, and the social setting in which the offence occurred. It was not in an isolated, private circumstance; it was in a group setting.

In another, similar type of case, an individual who had no recollection because of alcohol was dealt with seriously by the system. It resulted in a conviction. It resulted in administrative action, and a counselling and probation period in terms of continual monitoring; but it did not result in the release of this individual from the Canadian Forces. That is the nature of the level of offence at the serious, but lower level. It has been dealt with seriously by the system.

Clearly, we could think of other more serious offences in terms of that happening. It would be on the individual's record. The counselling and probation, for instance, would run for a period of time, during which he or she would be monitored — in most cases, it is a "he." It depends on the nature of the sexual assault. There is that aspect to it.

**Senator Jaffer:** That is very useful. At the moment — and I am sure it has happened for many years — we go to different parts of the world with different kinds of value systems and different norms. What type of training is given to the men and women in the Canadian Forces as to what is appropriate around this issue of sexual assault? Is there ongoing training?

**Mr. O'Connor:** Before we dispatch troops — I will use the general term "troops" but it could be sailors — on a mission to some other country, we try to give them sensitivity training about the culture — the norms of the culture, et cetera. However, I think if you are guilty of a sexual offence in Canada, you will surely be guilty of a sexual offence somewhere else. I do not think those norms change. Inappropriate behaviour is inappropriate behaviour.

J'aimerais vous répondre en faisant un lien avec la question de la surveillance, dont vous avez parlé. Comme l'a dit le ministre, nous vivons très près les uns des autres dans les forces armées, particulièrement dans les opérations, et, assez souvent, la gamme des infractions sexuelles est très large. Les tribunaux ont la latitude de désigner ces infractions par des termes d'une gravité variable, tout comme la loi elle-même prévoit des châtements plus ou moins sévères, mais il ne fait pas de doute que, pour nous, toutes les infractions sexuelles sont graves. Il faut en évaluer le degré de gravité.

Bien sûr, les circonstances varient d'un cas à un autre. Je vous donne un exemple : des militaires, hommes et femmes, réunis dans une tente servant de fumoir, avaient consommé de l'alcool, quand l'un d'entre eux a saisi une femme par la région du bas ventre pendant quelques secondes et lui a dit « tu n'es pas un homme », en guise de plaisanterie. Notre système de justice est intervenu. L'homme a été accusé d'agression sexuelle, réprimandé et condamné à une amende de 2 000 \$. Par la suite, il a été placé en mise en garde et surveillance, mais il est demeuré au sein des Forces canadiennes. Le tribunal a tenu compte de la consommation d'alcool et du contexte où l'infraction a été commise. Les faits ne se sont pas produits dans un cadre isolé, privé, mais au sein d'un groupe.

Dans un autre cas similaire, un individu qui ne se souvenait plus de rien parce qu'il avait trop bu a bel et bien dû répondre de ses actes. Il a d'ailleurs été condamné. Des mesures administratives ont été prises sous la forme d'une période de counselling et de probation visant à assurer un suivi permanent; mais l'individu en question n'a pas été renvoyé des Forces canadiennes. Tout dépend donc de la gravité de l'infraction, même si chacune d'entre elles est traitée avec le plus grand sérieux.

Il est bien évident que certaines infractions peuvent être plus graves. Le tout serait porté au dossier de l'individu. Le counselling et la probation se poursuivraient pendant une certaine période au cours de laquelle on suivrait les agissements du militaire — des hommes dans la plupart des cas. Tout dépend de la nature de l'agression sexuelle. C'est un aspect à considérer.

**Le sénateur Jaffer :** Voilà qui est très intéressant. De nos jours — et je suis persuadée qu'il en est ainsi depuis de nombreuses années — nos militaires se rendent dans différentes parties du monde où ils sont confrontés à des systèmes de valeurs et des normes qui diffèrent des nôtres. Quelle formation est dispensée en ce sens aux hommes et aux femmes des Forces canadiennes dans le contexte des crimes à caractère sexuel? Y a-t-il une formation permanente?

**M. O'Connor :** Avant de déployer des troupes — je parle de troupes dans le sens général, ce qui peut inclure les marins — pour une mission à l'étranger, nous essayons de les sensibiliser notamment à la culture et aux normes locales. Cependant, je crois que si vous vous rendez coupable d'une infraction sexuelle au Canada, vous serez sûrement aussi reconnu coupable dans un autre pays. Je ne pense pas que ces normes-là changent. Un comportement condamnable demeure un comportement condamnable.



Our soldiers, male and female, know the rules, but they also get sensitivity training in the cultures — not in sexual terms but in other terms, what is appropriate and not appropriate in another culture.

**The Chairman:** Honourable senators, we have 40 minutes before the minister has to go and I want to ensure that all honourable senators have an opportunity to put their question to the minister.

**Senator Baker:** Will the Judge Advocate General be staying after the minister leaves or will the committee meeting terminate?

**The Chairman:** I do not know the answer to that question.

**Mr. O'Connor:** The general could stay behind.

**Senator Baker:** Most of my questions are of a general or technical nature, so perhaps other members might want to ask questions of the minister before he leaves.

**Senator Zimmer:** Welcome, minister; general. Thank you for your presentation. First, as Senator Jaffer mentioned, I had the good fortune to be at the Grey Cup this weekend and General Hillier was there. There was a theme about the Armed Forces; in fact, they brought the Grey Cup in by helicopter. He gave an inspirational speech at the commissioner's brunch. It inspired all of us, minister. We are very proud of the men and women that work in your department. It was a proud moment and I can tell you that the applause was long and loud.

Having said that, throughout this bill there is reference made to the Code of Service Discipline. I understand that different procedures are put in place if someone is subject to this code. For example, an application for an exemption order shall be made to the chief military judge if the applicant is subject to the Code of Service Discipline or is an officer or a non-commissioned member of the primary reserve at the time. In any other case, the application is to be made to the court under the Criminal Code.

Is the Code of Service Discipline a replacement for, or a supplement to the Criminal Code?

**BGen. Watkin:** It is neither, senator. It is a constitutionally recognized criminal justice system for regulating the discipline within the Canadian Forces. A large part of the National Defence Act is the Code of Service Discipline. It has offences which are unique to military life in the sense of striking superiors, AWOL, desertion. It also incorporates the federal criminal statutes of Canada, and it incorporates the provisions of the Criminal Code as well.

If you were to go to a court martial, you would see a court system that is very similar to a criminal justice system, with judges appointed by Governor-in-Council and with lawyers, both

Nos soldats, hommes et femmes, connaissent bien les règles, mais ils reçoivent également une formation qui les sensibilise aux différences culturelles — pas du point de vue sexuel, mais sous les autres aspects — et aux comportements qui sont acceptables ou non dans un autre pays.

**Le président :** Chers collègues, il nous reste 40 minutes avant le départ du ministre et je veux m'assurer que tous les sénateurs ont la chance de lui poser leur question.

**Le sénateur Baker :** Est-ce que le juge-avocat général va rester après le départ du ministre ou est-ce que notre séance prendra fin?

**Le président :** Je ne connais pas la réponse à cette question.

**M. O'Connor :** Le général pourrait continuer.

**Le sénateur Baker :** Comme la plupart de mes questions sont de nature générale ou technique, je peux laisser la chance aux autres membres de poser des questions au ministre avant son départ.

**Le sénateur Zimmer :** Bienvenue à vous, monsieur le ministre et monsieur le général. Merci pour votre exposé. Tout d'abord, comme le sénateur Jaffer l'a mentionné, j'ai eu la chance d'assister au match de la coupe Grey le week-end dernier en présence du général Hillier. Les forces armées ont participé à la cérémonie; en fait, la coupe Grey est arrivée par hélicoptère. Le général a prononcé une allocution qui a été une grande source d'inspiration pour nous tous, monsieur le ministre, à l'occasion du brunch du commissaire. Nous sommes très fiers des hommes et des femmes qui travaillent au sein de votre ministère. Ce fut un moment de grande fierté et je peux vous assurer que les applaudissements ont été bien nourris.

Ceci étant dit, dans l'ensemble du projet de loi, on renvoie au Code de discipline militaire. Je crois que différentes procédures sont prévues pour le cas où une personne est assujettie à ce code. Par exemple, une demande d'ordonnance d'exemption est adressée au juge militaire en chef si le requérant est assujéti au Code de discipline militaire ou occupe le rang d'officier ou de sous-officier de la Première réserve au moment de la demande. Dans tous les autres cas, la demande doit être adressée à un tribunal en vertu du Code criminel.

Est-ce que le Code de discipline militaire remplace ou complète le Code criminel?

**Bgén Watkin :** Ni l'un ni l'autre, sénateur. Il s'agit d'un système de justice criminelle reconnu par la Constitution pour assurer la discipline au sein des Forces canadiennes. Le Code de discipline militaire compte pour une grande partie de la Loi sur la défense nationale. On y retrouve des infractions qui sont particulières à la vie militaire comme les voies de fait contre les supérieurs, les absences sans permission et les désertions. Il englobe également les dispositions des lois criminelles fédérales ainsi que celles du Code criminel.

Si vous deviez vous présenter en cour martiale, vous y verriez un système juridique qui est très semblable à celui de la justice pénale avec des juges nommés par le gouverneur en conseil et des

prosecuting and defending, who are members of their respective law societies. Periodically, civilian defence counsels appear before our courts as well.

**Senator Zimmer:** A good example was the movie with Jack Nicholson. *A Few Good Men* probably describes the scenario clearly.

**BGen. Watkin:** Certainly in terms of an optic, right.

**Senator Zimmer:** Are those prosecuted under the Code of Service Discipline entitled to the rights and legal protections afforded to those prosecuted under the Criminal Code?

**BGen. Watkin:** The accused is accorded all the rights available to Canadian citizens in terms of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The rules of evidence are the rules of evidence of criminal law in Canada and the accused is defended either by military lawyers called to the bar of a province in Canada, or by a lawyer of his or her choice from the civilian bar.

**Senator Milne:** Minister, I think I heard you say that if a person commits an offence for which he or she is found guilty under this code, he or she might not be designated because it might affect international relations.

Does that mean, then, that if a soldier rapes a woman in Afghanistan he might not be designated because that might jeopardize our international relations with Afghanistan?

**Mr. O'Connor:** If an offence is committed, an individual goes through a trial. If that trial finds the person guilty of a sexual offence that will be appropriate to be recorded here in the Sex Offender Registry, then the judgment of the court is that it will be recorded in the registry.

There are provisions in this bill that gives the CDS in certain rare circumstances — and it is rare; I do not think it would be in the case you just gave — the choice to suspend for some time the registration of an individual. Courts have ordered that the individual be registered, so he must be registered. However, he may be able to suspend it for some time if he is on an operation. When a person is registered the registry states the location of the offender. If that person moves, it must be put in the registry again. In theory, if that person was in an operational unit that we were moving for good military reasons, we may not want this unit tracked. Theoretically, someone only needs to follow the sex registry and know the location of the unit. We are talking about a very rare case.

I will turn this over to the Brigadier-General, but we are talking about situations probably of a minor nature. I cannot imagine that you will find a provision in there where the minister gets involved. I cannot imagine that in the case you just mentioned, if

avocats, tant pour la poursuite que pour la défense, qui sont membres de leur barreau respectif. Il arrive également de temps à autre que des avocats de la défense venant du civil plaident devant nos cours martiales.

**Le sénateur Zimmer :** Le film *Des hommes d'honneur* avec Jack Nicholson est un bon exemple pour décrire cette situation.

**Bgén Watkin :** Cela donne un bon aperçu, effectivement.

**Le sénateur Zimmer :** Ceux qui sont poursuivis en vertu du Code de discipline militaire jouissent-ils de tous les droits et de toutes les garanties juridiques accordés à ceux qui sont poursuivis en vertu du Code criminel?

**Bgén Watkin :** L'inculpé jouit de tous les droits que confère aux citoyens canadiens la Charte canadienne des droits et libertés. Les règles de la preuve sont celles du droit pénal au Canada et l'inculpé est défendu soit par des avocats militaires relevant du barreau d'une province canadienne, soit par un avocat de son choix relevant d'un barreau civil.

**Le sénateur Milne :** Monsieur le ministre, je crois vous avoir entendu dire que si une personne se rend coupable d'une infraction en vertu de ce code, il est possible que son infraction ne soit pas désignée si cela peut nuire à nos relations internationales.

Faut-il en conclure que si un soldat viole une femme en Afghanistan, il se peut que son infraction ne soit pas désignée parce que cela pourrait mettre en péril nos relations avec ce pays?

**M. O'Connor :** Si une infraction est commise, l'inculpé doit subir un procès. S'il est reconnu coupable d'une infraction sexuelle qui justifie une inscription au Registre national des délinquants sexuels, alors le jugement du tribunal exige une telle inscription.

Ce projet de loi comporte des dispositions qui permettent au chef d'état-major de la Défense dans certaines circonstances plutôt rares — ce ne serait pas le cas pour l'exemple que vous venez de donner — de décider de reporter pendant une certaine période l'enregistrement de l'individu. Le tribunal a ordonné que cette personne soit inscrite au registre, alors elle doit l'être. Il peut toutefois être possible de reporter temporairement cette inscription, si l'individu participe à une opération militaire. Lorsqu'une personne est inscrite, le registre indique l'endroit où elle se trouve. Si l'individu se déplace, son nouvel emplacement doit être porté au registre. En théorie, si cette personne fait partie d'une unité opérationnelle que nous déplaçons pour des motifs militaires justifiables, il est possible que nous ne souhaitions pas que cette unité puisse ainsi être suivie à la trace. Il suffirait alors simplement de consulter le registre des délinquants sexuels pour connaître l'emplacement de cette unité. Nous parlons ici bien sûr de cas très rares.

Je vais laisser le brigadier général vous répondre, mais il est probablement question ici de situations plutôt mineures. Je ne peux pas voir laquelle de ces dispositions pourraient exiger l'intervention du ministre. Je ne peux pas m'imaginer que, dans



someone were found guilty of rape, they would be staying around; they would probably have a prison sentence.

**BGen. Watkin:** This will partly be a response to what Senator Jaffer mentioned as well in terms of the international operations aspect. You have set the situation forward of a sexual assault in Afghanistan.

One of the aspects of our military justice system is that we have worldwide jurisdiction. There has been a lot in the media the last few years with respect to people in some operations in the world committing crimes against women, abusing authority, and not being subject to the jurisdiction of their domestic courts. That is not an issue with the Canadian Forces because we incorporate the criminal laws of Canada as well as the unique military offences, and they operate worldwide. We have a portable court martial and justice system which is capable of reacting world round and it has done so in the past.

In the scenario you put forward, the Canadian Forces National Investigation Service would likely investigate that case. The determination would be made with respect to charges and it would be brought to the Director of Military Prosecutions in terms of screening charges. If a charge was laid, the case could be dealt with either in Afghanistan or back in Canada, depending upon the scenario, the witnesses, et cetera.

It is important to separate what this act involves and the operation of the criminal justice system itself. This legislation is not a punishment; its purpose is not to deal with offenders in that context. That is why we have the military justice system and the Code of Service Discipline. In the same way, we have the civilian system and the criminal justice system, which deals with individuals before a court of law. If the determination is made of guilt, an appropriate sentence will be awarded.

The purpose of this legislation is much narrower. Its purpose is to obtain data on people who have been convicted or have been found criminally responsible, so that their location can be tracked for investigatory purposes. If a police officer is doing an investigation, the officer would be able to contact this individual and either screen him in or screen him out in terms of an ongoing investigation. I think it is important because it is not for employment purposes to decide people can become part of or not continue to be part of the Canadian Forces. It is not a determination of whether he can or should go on operations. It is very narrowly focused in terms of feeding a database for the public policy purpose of investigating sexual offences.

**Senator Milne:** I am not sure to which one of you I should address this next question, but it is my understanding that this bill will create a mechanism so that those convicted of a designated offence at court martial could be ordered to register with the national sex offender database. I want to make absolutely sure

l'exemple que vous venez de citer, l'individu trouvé coupable de viol puisse demeurer dans son unité et éviter de se retrouver derrière les barreaux.

**Bgén Watkin :** Je vais répondre en partie aux interrogations soulevées par le sénateur Jaffer concernant l'aspect des opérations internationales. Vous donnez l'exemple d'une agression sexuelle en Afghanistan.

Notre système de justice militaire se distingue notamment par le fait que sa compétence s'exerce à l'échelle planétaire. Les médias ont fait grand état au cours des dernières années de ces participants à certaines missions à l'étranger qui ont commis des crimes à l'encontre des femmes et abusé de leur autorité, sans toutefois être assujettis à la compétence de leurs tribunaux nationaux. Ce n'est pas un problème avec les Forces canadiennes parce que notre système de justice militaire adjoint le droit pénal canadien aux infractions particulières au monde militaire et exerce sa compétence partout dans le monde. Nous avons une cour martiale mobile et un système de justice militaire capable de réagir partout sur la planète, ce qu'il a d'ailleurs déjà fait dans le passé.

Dans le scénario que vous avez proposé, le Service national des enquêtes des Forces canadiennes enquêterait probablement sur l'affaire. On déterminerait ainsi quelles accusations pourraient être portées et on soumettrait le tout au Directeur des poursuites militaires qui déciderait s'il convient d'aller de l'avant. Si des accusations étaient effectivement portées, la cause pourrait être entendue soit en Afghanistan ou ici au Canada, tout dépendant des circonstances et de la disponibilité des témoins, notamment.

Il est important de faire la distinction entre les incidences de la présente loi et le fonctionnement du système de justice pénale à proprement parler. Cette loi n'est pas une mesure punitive; elle ne vise pas à imposer quelque sentence que ce soit aux contrevenants. Ces mesures relèvent plutôt de notre système de justice militaire et du Code de discipline militaire. De la même façon, nous avons le système civil et le système de justice pénale en vertu desquels des individus peuvent comparaître devant un tribunal. Si un verdict de culpabilité est rendu, la sentence appropriée est prononcée.

Ce projet de loi a une application beaucoup plus étroite. Il vise à compiler des données sur les personnes qui sont trouvées coupables ou criminellement responsables, de telle sorte qu'on puisse les retracer facilement lorsque des enquêtes sont menées. Quand un policier fait enquête, il peut alors communiquer avec l'individu pour voir s'il doit le rayer ou non de la liste des suspects. Je crois qu'il s'agit là d'une distinction importante parce que le registre ne sert pas à des fins d'emploi pour déterminer si un individu peut intégrer les Forces canadiennes ou continuer d'en faire partie. Ce n'est pas une mesure servant à déterminer si une personne peut ou doit participer à certaines opérations. Le seul but recherché est d'alimenter une base de données servant aux enquêtes sur les infractions de nature sexuelle.

**Le sénateur Milne :** Je ne sais pas à lequel d'entre vous je devrais adresser ma prochaine question, mais il me semble que ce projet de loi va créer un mécanisme en vertu duquel les individus reconnus coupables d'une infraction désignée devant la cour martiale pourraient être forcés de s'enregistrer dans une base de

that there is no choice here on the part of the individual; is there?

**Mr. O'Connor:** There is no choice, but you can say it in nicer words.

**Senator Milne:** I do not particularly want nice words. I want to know whether or not there is choice.

**BGen. Watkin:** No, there is no choice.

**Senator Milne:** If there is a choice and they simply choose not to register, then this whole system is worthless.

**Mr. O'Connor:** When the court makes a determination that it is appropriate to register someone in this registry that is the court's decision and no one in DND can overturn that decision.

**Senator Milne:** That is good. We have been through this bill before. As I go through the new version of it, I see there are quite a few changes, more than just what you mentioned, from the last time around.

It really does go beyond mere housekeeping. It affords new discretionary powers to the Chief of Defence Staff and adds offences to the Criminal Code, such as the new offence of knowingly providing false or misleading information.

In the normal course of things, a bill that brings in new things like this to the Criminal Code comes from the Commons to the Senate.

Why was this bill introduced in the Senate? Was it because we had had problems with it before in this committee?

**Mr. O'Connor:** No. I am not the House leader. My guess is it is just the amount of legislation that is in Parliament at this time. It seemed appropriate that the Senate would start some legislation and the House would start others. There is quite a bit of legislation moving through Parliament right now.

**Senator Milne:** Most of it will come here.

**Mr. O'Connor:** I know. Perhaps you can send some our way. I think it was to try to balance off the workload; that is all.

**Senator Joyal:** Minister O'Connor, when you were the defence critic last year, which is not a long time ago, you stated, "Offenders convicted of all but the most minor sexual offences should be ejected from the ranks as a matter of course. Military people who are found guilty of this are out. I do not care if it is war or peace."

données nationale sur les délinquants sexuels. Je veux bien m'assurer que l'individu en question n'a alors pas le choix; est-ce bien cela?

**M. O'Connor :** Il n'a pas le choix, mais on pourrait le dire en des termes plus courtois.

**Le sénateur Milne :** Je ne m'intéresse pas vraiment aux termes courtois. Je veux simplement savoir s'il a le choix ou non.

**Bgén Watkin :** Non, il n'a pas le choix.

**Le sénateur Milne :** S'il y avait un choix et si l'individu décidait simplement de ne pas s'inscrire, alors le système perdrait toute son utilité.

**M. O'Connor :** Lorsqu'un tribunal en arrive à la conclusion que le nom d'un individu doit être inscrit à ce registre, personne au ministère de la Défense nationale ne peut aller à l'encontre de cette décision de la cour.

**Le sénateur Milne :** C'est très bien. Nous avons déjà examiné ce projet de loi. En parcourant cette nouvelle version, je constate que les changements sont assez importants, plus que ce que vous avez indiqué, par rapport à la version précédente.

Cela ne se limite donc pas à une simple mesure administrative. Le projet de loi confère de nouveaux pouvoirs discrétionnaires au chef d'état-major de la Défense et ajoute des infractions au Code criminel, par exemple celle de fournir sciemment des renseignements faux ou trompeurs.

Dans la séquence habituelle des événements, un projet de loi comportant de tels ajouts au Code criminel doit passer par la Chambre avant d'aboutir au Sénat.

Pourquoi ce projet de loi a-t-il été introduit au Sénat? Est-ce parce qu'il a déjà posé des problèmes à notre comité?

**M. O'Connor :** Non. Je ne suis pas leader du gouvernement en Chambre. Je suppose que c'est attribuable au grand nombre de mesures législatives actuellement soumises au Parlement. Il semblerait être de bonne guerre que le Sénat amorce l'étude de certains projets de loi pendant que la Chambre fait la même chose de son côté. Une foule de projets de loi sont actuellement à l'étude par le Parlement.

**Le sénateur Milne :** La plupart de ces projets de loi nous seront soumis.

**M. O'Connor :** Je sais. Peut-être pourriez-vous nous en renvoyer quelques-uns. Je pense qu'on essaie simplement de mieux répartir la charge de travail; c'est tout.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur le ministre, lorsque vous étiez critique en matière de défense l'an dernier, il n'y a donc pas de cela très longtemps, vous avez déclaré ce qui suit : « Les délinquants reconnus coupables de n'importe quelle infraction sexuelle, sauf les plus mineures, devraient automatiquement être expulsés des forces. Les militaires qui sont reconnus coupables de telles infractions seront foutus à la porte, peu importe que nous soyons en temps de guerre ou de paix. »



You stated that after having spent 32 years in the Canadian Forces. You know the army very well. You ended up with the highest distinction, Brigadier-General. You also said, "No one is that valuable. The military is set up so that everyone can be replaced in every operation."

What has made you change your mind now that you are head of the department after having spent 32 years in the Canadian Forces?

**Mr. O'Connor:** I have not changed my mind much. When you talk to me about sexual offences, I think about things like rape, child pornography or things like that. What was explained to me is that the Department of National Defence will prosecute anyone for anything remotely related to sex. As I said, we may have a case where someone touched someone on the bottom or whatever and that person will be prosecuted. If he or she is found guilty, his or her name will be posted on the sex register.

I am not a lawyer; however, I do not put that one event on the same scale as raping someone. As to serious sexual offences, if they are committed, I do not think anyone should be maintained in the Canadian Forces. No one is that valuable and should be gone. However, there may be justification for people who did what you would call offences on the much lower scale, inappropriate behaviour because of drunkenness or whatever. I have concluded that if the courts and the military look at this individual and say that he or she not likely to do that offensive behaviour again, then he or she can be retained. However, anyone found guilty of any serious offence, from my point of view, should be out.

**Senator Joyal:** Are you ready, then, to change the regulation that applies to the army so that the department defines the level of seriousness of the offence? Accordingly, a person who goes beyond the threshold of what would be, as you stated, a minor offence, is that person then automatically discharged from the army?

**Mr. O'Connor:** That is just internal administration, senator. That does not require legislation. That is internal administrative policies of the department.

I would imagine if we run a check of the 20 people who have been found guilty of sexual offences that justify being on this register, I would be pretty darn certain that anyone who had committed a serious offence is gone or in prison.

Yes, I could look at the internal administration department to ensure that is so. As I said, my understanding of what sexual offences were has been broadened by talking to the lawyers in our department.

C'est ce que vous avez déclaré après avoir passé 32 ans dans les Forces canadiennes. Vous connaissez donc très bien l'armée. Vous avez même obtenu le grade le plus élevé, celui de brigadier général. Je vous cite à nouveau : « Personne n'est à ce point indispensable. Les forces armées sont conçues de manière à ce que chacun de leurs membres puisse être remplacé dans chaque opération. »

Qu'est-ce qui vous a fait changer d'avis maintenant que vous êtes à la tête du ministère après 32 années dans les Forces canadiennes?

**M. O'Connor :** Je n'ai pas vraiment changé d'avis. Lorsque vous me parlez d'infractions sexuelles, je pense à des choses comme le viol et la pornographie infantile, notamment. On m'a expliqué que le ministère de la Défense nationale peut tenter des poursuites contre quiconque s'est rendu coupable d'une infraction pouvant être reliée de près ou de loin à la sexualité. Comme je l'ai indiqué, nous pourrions avoir un cas d'attouchements qui donnerait lieu à des poursuites. Si la personne est trouvée coupable, son nom se retrouvera sur le registre des délinquants sexuels.

Bien que je ne sois pas avocat, je ne placerais pas un tel cas d'attouchements au même niveau que le viol d'une personne. Je pense qu'en cas d'infractions sexuelles graves, le coupable ne devrait pas pouvoir demeurer au sein des Forces canadiennes. Personne n'est à ce point indispensable; le coupable devrait partir. Cependant, il peut y avoir des arrangements possibles en cas d'infractions beaucoup moins sérieuses, notamment lorsqu'elles sont attribuables à des facultés affaiblies par l'alcool. J'en suis arrivé à la conclusion que si les tribunaux et les instances militaires examinent le cas de l'individu et déterminent qu'il est peu probable qu'il récidive, il peut continuer à faire partie des forces. Cependant, quiconque est trouvé coupable d'une infraction grave devrait, à mon point de vue, être mis à la porte.

**Le sénateur Joyal :** Dans ce contexte, êtes-vous prêt à changer le règlement s'appliquant à l'armée de telle sorte que le ministère puisse définir à partir de quel moment une infraction devient grave? En conséquence, est-ce qu'une personne dont le comportement dépasserait les limites de ce que vous considérez être une infraction mineure serait automatiquement retirée du service?

**M. O'Connor :** C'est une simple question d'administration interne, sénateur. Il n'est pas nécessaire de modifier les lois pour ce faire. Ce sont les politiques administratives internes du ministère qui entrent en jeu.

Si nous effectuions une vérification relativement aux 20 personnes reconnues coupables d'infractions sexuelles justifiant leur inscription au registre, je suis à peu près persuadé que nous constaterions que tous ceux et celles qui ont commis une infraction grave ont soit quitté l'armée soit été incarcérés.

Je pourrais effectivement vérifier auprès des instances administratives internes de mon ministère pour m'assurer que les choses se passent ainsi. Comme je l'ai souligné, c'est en discutant avec les avocats de notre ministère que j'ai pu mieux comprendre tout ce que pouvait inclure le concept d'infraction sexuelle.

**Senator Joyal:** I understand that when you talk to lawyers you might learn something. On the other hand, all the studies that have been conducted on the conditions of women who are the objects of sexual offences or harassment conclude, "There was interference from superiors and military police investigators into sexual assault. As well, there were attempts by superiors to keep sexual assault charges out of civilian courts. There was quiet removal of perpetrators from the base where the assault took place. As well, there were pressures on victims to remain silent."

Those are compelling conclusions. I expect that if we give special treatment to a person found guilty of a sexual offence that we should take some "administrative measures" to combat that kind of chauvinistic attitude in the army. That attitude does not create environment that appeals to female recruits. One objective of the army is to recruit women. I refer to the recruitment drive to which my colleague Senator Jaffer has just referred.

It seems to me if you want to convince youngsters, be they female or male, to enter the army, it has to be a safe environment. A safe environment includes drastic measures to fight sexual harassment and male chauvinistic attitudes toward women in the army because they work in a man's world.

**Mr. O'Connor:** Senator, I do not know what report you are referring to.

**Senator Joyal:** It is an article written by Marcia Kovitz found in the book entitled *Canadian Woman Studies: Women in Conflict Zones*. The title of the article is "The Enemy Within: Female Soldiers in the Canadian Armed Forces." I could give you a copy.

**Mr. O'Connor:** I would not mind receiving a copy.

Our military has a zero tolerance for sexual harassment both ways. No system is perfect and from time to time, someone gets away with an inappropriate act. However, I am pretty confident that in the great majority of cases when someone commits something that we would consider inappropriate in a sexual way, they will be charged and found guilty. There is no favouritism.

We encourage women to join the Canadian Forces. We want to have a representation of our society as it is as closely as possible. I think we have come a long way. National Defence has come a long way in encouraging women to be there. We have moved women along in the command chain. There are now three or four female generals and there will probably be more into the future. The women are moving through all the ranks. They have all the commands that everyone else has. The military is encouraging women. There is no conscious attempt to suppress women's rights or anything like that.

**Le sénateur Joyal :** J'en conclus que les avocats peuvent nous apprendre certaines choses. Par ailleurs, toutes les études menées sur la situation des femmes qui sont victimes d'infractions sexuelles ou de harcèlement en arrivent à la conclusion qu'il y a ingérence des officiers supérieurs dans l'enquête de la police militaire sur les agressions sexuelles, des tentatives des supérieurs de garder les accusations d'agressions sexuelles à l'abri des tribunaux civils, des cas de transfert en catimini des contrevenants de la base où l'agression a eu lieu, et des pressions exercées sur les victimes pour s'assurer de leur silence.

Ce sont là des conclusions très probantes. Si un traitement spécial est accordé à une personne trouvée coupable d'une infraction sexuelle, je m'attendrais à ce qu'on prenne certaines « mesures administratives » pour lutter contre ce genre d'attitude sexiste au sein de l'armée. Une telle attitude ne crée pas un climat propice au recrutement de femmes, ce qui est pourtant l'un des objectifs de nos forces armées. Je fais ici référence à la campagne de recrutement dont ma collègue, le sénateur Jaffer, vient de parler.

Il me semble que si on veut convaincre des jeunes, que ce soit des femmes ou des hommes, de se joindre à l'armée, il faut leur offrir un environnement sûr. Il faut pour ce faire prendre des mesures draconiennes afin de lutter contre le harcèlement sexuel et les attitudes sexistes des hommes à l'égard des femmes dans l'armée, étant donné que celles-ci y évoluent au sein d'un monde d'hommes.

**M. O'Connor :** Sénateur, je ne sais pas à quel rapport vous faites référence.

**Le sénateur Joyal :** Il s'agit d'un article rédigé par Marcia Kovitz qui est publié dans un ouvrage intitulé *Canadian Woman Studies : Women in Conflict Zones*. L'article a pour titre : « The Enemy Within : Female Soldiers in the Canadian Armed Forces. » Je peux vous en fournir un exemplaire.

**M. O'Connor :** J'accepte volontiers.

Nos forces militaires n'ont aucune tolérance à l'égard du harcèlement sexuel dans un sens ou dans l'autre. Il n'y a pas de système parfait et il arrive, de temps à autre, qu'une personne s'en tire après avoir posé un geste inapproprié. Je suis cependant convaincu que, dans la grande majorité des cas, une personne dont les agissements sont considérés inappropriés du point de vue sexuel se verra inculpée et trouvée coupable. Il n'y a pas de favoritisme.

Nous encourageons les femmes à joindre les rangs des Forces canadiennes. Nous voulons que nos Forces armées soient aussi représentatives que possible de la société canadienne. Je pense que nous avons réalisé de grands progrès à ce chapitre. La Défense nationale a multiplié les efforts pour inciter les femmes à s'enrôler. Nous avons permis aux femmes de grimper dans la chaîne de commandement. Il y a maintenant trois ou quatre femmes qui ont le grade de général et il y en aura probablement encore davantage à l'avenir. On retrouve des femmes à tous les échelons. Elles peuvent disposer de tous les pouvoirs qui sont accessibles aux autres militaires. Il n'y a aucune tentative délibérée pour priver les femmes de leurs droits ou obtenir quelque résultat de ce genre.



I am willing to read the report, but I do not know if it represents the reality of 2006.

**Senator Joyal:** The other point that has been of concern is the fact that the victims of sexual offences in the army are not compensated, while police officers who are victimized in the course of their duties can apply for compensation. I do not understand why women in the army who are the victims of sexual offences would not be compensated properly and receive the proper support, while those in police force receive such support.

**Mr. O'Connor:** I understand that you may be talking about provincial compensation, where victims receive compensation at the provincial level.

**Senator Joyal:** The problem is that women in the Canadian army fall into the provincial so-called status; some provinces have compensation systems, others do not. The question is that they work for the Canadian government, the Canadian people; they do not work for the provincial government. I cannot understand that the Canadian Armed Forces in 2006 cannot put together a program of compensation for its own people.

**BGen. Watkin:** There is no specific scheme for the Canadian Forces or the Department of National Defence in terms of providing compensation for victims of crimes. We fall within the available provincial schemes, which would be available depending upon what is available for the citizens of that province.

A letter was provided to the Senate committee on November 3, 2005, which set out what the military justice system does in terms of police and dealing with victims. As well, there was a letter of November 21, 2005 that focused on compensation of victims of crime. One availability would be to sue or another involves a possible pension scheme that would allow that as well in terms of making a claim. That is what we have in place right now.

The question, with respect to this legislation, of course, is that is much removed from the purpose and scope of this legislation.

**Senator Joyal:** I understand that, but you are asking us to create a special system to give way to the special conditions in which the Canadian Armed Forces performs its duty and we have the greatest respect for that. You ask us to give the Chief of the Defence Staff power to suspend the inscription in the registry for the reasons that are stated at section 227.16, first paragraph, and then paragraph 2 and so on.

I think it is only fair that if we are to create a special system, we have to understand the condition in which the victims of those offences find themselves. The whole idea of the operation is not to oppose what you ask us to legislate — I totally agree with the principle of the bill — the only thing is to establish the balance between a person who is a victim who happens to be a woman.

Je suis tout à fait disposé à prendre connaissance de ce rapport, mais je ne sais pas s'il est conforme à la réalité de 2006.

**Le sénateur Joyal :** Je me préoccupe également du fait que les victimes d'infractions sexuelles au sein de l'armée ne sont pas indemnisées, alors que les agents de police qui sont agressés dans le cadre de leur travail peuvent demander une telle indemnisation. Je ne comprends pas pourquoi les femmes militaires qui sont victimes d'infractions sexuelles ne pourraient pas avoir droit à une indemnisation suffisante et aux mesures de soutien nécessaires, comme c'est le cas pour les membres des forces policières.

**M. O'Connor :** Je suppose que vous parlez de l'indemnisation offerte aux victimes à l'échelon provincial.

**Le sénateur Joyal :** La difficulté vient du fait que les femmes au sein de l'armée canadienne relèvent en quelque sorte des provinces; certaines provinces ont des régimes d'indemnisation, d'autres non. Le problème c'est que ces femmes travaillent pour le gouvernement du Canada, pour le peuple canadien; elles ne sont pas à l'emploi du gouvernement provincial. Je n'arrive pas à comprendre que les Forces armées canadiennes ne puissent pas, en 2006, mettre sur pied un programme d'indemnisation pour les gens qui sont à leur service.

**Bgén Watkin :** Il n'existe pas au sein des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale de régime consacré spécifiquement à l'indemnisation des victimes d'actes criminels. Cette indemnisation doit donc provenir des régimes provinciaux, selon ce qu'offrent à cet égard les différentes provinces.

Dans une lettre adressée au comité sénatorial le 3 novembre 2005, on expliquait le mode de fonctionnement du système de justice militaire en matière de police et de traitement des victimes. Il y a également une lettre datée du 22 novembre 2005 qui traitait précisément de l'indemnisation des victimes d'actes criminels. Parmi les options possibles, on note les poursuites judiciaires et la création d'un régime de pension qui permettrait de présenter des demandes d'indemnisation. C'est ce qui est en place actuellement.

Cette question déborde toutefois complètement du cadre du projet de loi actuellement à l'étude.

**Le sénateur Joyal :** Je comprends très bien cela, mais vous nous demandez de créer un régime spécial pour tenir compte des conditions particulières dans lesquelles les Forces armées canadiennes s'acquittent de leur mandat et nous sommes tout à fait conscients de ce besoin. Vous nous demandez d'accorder au chef d'état-major de la Défense le pouvoir de reporter l'inscription au registre pour les motifs énoncés à l'article 227.16, premier paragraphe, puis deuxième paragraphe, et ainsi de suite.

En toute équité, je crois que si nous devons créer un régime spécial à votre intention, il nous faut bien comprendre la situation dans laquelle se retrouvent les victimes de ces infractions. Le but visé n'est pas de s'opposer à vos demandes relativement à ce projet de loi — je suis tout à fait d'accord avec le principe visé — mais on veut seulement trouver une solution équilibrée pour les victimes qui le plus souvent sont des femmes.

Women are, in a way, disadvantaged in the army because there are fewer of them and traditionally they have been discriminated against. They are more often harassed by their male counterpart and will more often be the victims. This is illustrated in the list of 20 offenders to which the minister referred.

The important thing is to ensure that the system, by allowing and recognizing the particular condition in which the army performs its international operation and related to the security and defence, can compensate and can take care of the victims because they are trying, to the best of their knowledge and training, to perform the duty they have been charged with.

**BGen. Watkin:** I think it is important to put into context what this legislation proposes to do. For example, it provides authority to set up special registration centres, which would extend to international operations or to operations within Canada, an ability to register that, for instance, would not apply to a citizen of Canada under the civilian part of the system that goes overseas. In other words, a special registration centre could be set up in the deployed theatre of operations so that the reporting obligations would continue even though the Canadian Forces member has left the country. Under the civilian scheme, the citizen would give notification that he is leaving the country within 15 days and give notification as to his return. We have done that because the laws of Canada go with us when we go overseas and so that capacity to get that data would be in addition. We would in fact be providing data even though he is outside the country.

There are conceptually two different ways the CDS exercises his discretion. The legislation would give him the authority to temporarily suspend time limits. One part, in terms of suspending time limits, would be for members of the Canadian Forces who are convicted of sexual offences and want to exercise their rights before the courts of Canada. It would have their time limits extended so they could do that when they return to the country or they finish the operation in an isolated part of Canada where there is no access to the courts so they could exercise their rights.

The second part of the temporary suspension would be not saying that you are not going to be part of the scheme, but it would be in those isolated cases. I think it is important to put these isolated cases into context and when they would delay being registered in the scheme. They have already been dealt with by the justice system, been convicted and received their sentence.

If I could clarify, the second part of that scheme relates to national security, international relations and the designated operations. That is simply not to disclose certain information. It is not to be part of the system and be registered, but the concern is certain information would be of a nature that it would impinge on the operational security and that could mean risk to the Canadian soldiers if it was known where the group was deploying.

Les femmes sont en quelque sorte désavantagées lorsqu'elles sont dans l'armée parce qu'elles sont moins nombreuses et que, par le passé, elles ont fait l'objet de discrimination. Elles sont plus souvent l'objet de harcèlement de la part de leurs homologues masculins et elles en sont plus souvent les victimes. On peut le constater dans la liste des vingt cas d'infractions qu'a mentionnés le ministre.

L'essentiel, c'est de faire en sorte que le système, en reconnaissant l'existence du contexte particulier au sein duquel l'armée exécute ses opérations internationales et les opérations liées à la sécurité et à la défense, peut compenser et s'occuper des victimes parce qu'elles font de leur mieux, selon leur formation, pour exécuter la tâche qui leur a été confiée.

**Bgén Watkin :** Il importe selon moi de situer en contexte ce que projette de faire la loi à l'étude. Par exemple, elle prévoit le pouvoir d'établir des centres spéciaux d'inscription, qui incluraient les opérations internationales ou les opérations menées au Canada même, la capacité de s'enregistrer qui, par exemple, ne s'appliquerait pas à un citoyen canadien à l'étranger, sous le régime civil. En d'autres mots, un centre spécial d'inscription pourrait être établi sur le théâtre des opérations pour que le membre des Forces canadiennes qui se trouve à l'étranger puisse continuer de communiquer les renseignements exigés. Sous le régime civil, le citoyen donnerait avis qu'il quitte le pays dans les 15 jours et fournirait la date de son retour. Nous avons prévu les mêmes dispositions parce que les lois du Canada continuent de s'appliquer à nous quand nous sommes à l'étranger, de sorte que cette capacité d'obtenir les données s'ajouterait à ce qui existe déjà. Nous fournirions donc des données, en fait, même si le membre des forces se trouvait à l'extérieur du Canada.

En principe, le CEMD peut exercer son pouvoir de discrétion de deux façons différentes. La loi l'autorise à suspendre provisoirement les échéances. Il pourrait le faire entre autres pour des membres des Forces canadiennes qui sont jugés coupables d'infraction à caractère sexuel et qui souhaitent exercer leurs droits devant les tribunaux du Canada. Les échéances les concernant seraient prolongées pour leur permettre de le faire à leur retour au pays ou à la fin d'une opération menée dans une région isolée du Canada où il n'y a pas d'accès aux tribunaux.

La deuxième partie de la suspension provisoire consisterait à retarder l'inscription au registre, mais uniquement dans des cas isolés. Il importe de situer en contexte ces cas isolés et les conditions dans lesquelles l'enregistrement serait retardé. Le système judiciaire s'est déjà prononcé à leur sujet, les a déjà condamnés et a déjà prononcé la sentence.

Je m'explique : la deuxième partie concerne la sécurité nationale, les relations internationales et les opérations désignées. On vise simplement ainsi à inviter la diffusion de certaines informations. Cela n'a rien à voir avec le fait qu'un militaire est enregistré comme délinquant sexuel. On craint plutôt que certaines informations soient de nature telle qu'elles pourraient nuire à la sécurité des opérations et compromettre la sécurité de soldats canadiens si le lieu de déploiement d'un groupe était connu.



The CDS, in this context, is managing two obligations: the obligation to serve the country and the obligation to report under the scheme.

**Senator Rivest:** This is not only a matter of compensation; victims need help. Does the army have any kind of program to help victims of sexual offenders as we have in the civilian world?

**Mr. O'Connor:** I do not have that information in detail, but the Defence Department has its own medical system and we look after our soldiers no matter whether they have physical wounds or psychological wounds. We look after them in a complete sense. We have about five psychological clinics across the country to look after people who either would be victims of a sexual act or post-traumatic stress.

We have a very thorough system of taking care of people with psychological problems, but I do not have details at this moment.

**Senator Rivest:** There is a program?

**Mr. O'Connor:** There is program.

**Senator Rivest:** Is it only for members of the Armed Forces or victims?

**Mr. O'Connor:** No, it is only for the members of the Canadian Forces.

**Senator Rivest:** And what about the victims?

**Mr. O'Connor:** Assuming we are in Canada, the victim would have to access the provincial programs.

Senator Joyal brought up a topic about compensating victims. I am not a lawyer, so I will try to use common sense. I do not know all the legalities; however, a victim should access provincial compensation whenever possible.

In my own department we have had rare cases where people cannot access provincial compensation for various reasons. Perhaps we should have some kind of system for that type of rarity. So, quite separate of this law, I will take a look at that.

**Senator Andreychuk:** Minister, this committee had many concerns when the bill was before us, but one of the concerns that occupied my attention was the issue of sexual offences. I wanted to be sure that a Canadian is a Canadian is a Canadian or an offence is an offence is an offence. Whether you commit the offence within the military confines or on the streets of Canada, we are saying it is an intolerable act. We want the standards to be the same and the difference of charges that troubled us.

I think there is an understanding that the military theatre is different. Compelling cases were made for that. We will struggle through the act to see if our concerns have been addressed.

Dans ce contexte, le CEMD s'acquitte de deux obligations, soit celle de servir son pays et celle de communiquer de l'information sous le régime prévu.

**Le sénateur Rivest :** Il n'est pas seulement question d'indemniser; les victimes ont besoin d'aide. L'armée a-t-elle en place un programme pour aider les victimes de transgresseurs sexuels, comme il en existe dans le régime civil?

**M. O'Connor :** Je n'ai pas de détail, mais le ministère de la Défense a son propre système médical et il prend soin de ses soldats, que les blessures soient physiques ou psychologiques. Nous voyons à leur bien-être global. Nous avons quelque cinq cliniques de psychologie réparties au pays pour prendre en charge les personnes qui seraient soit victimes d'une agression sexuelle ou qui seraient atteintes du syndrome de stress post-traumatique.

Bien que je n'aie pas les détails avec moi, nous avons en place un réseau très complet pour soigner les personnes qui ont des troubles psychologiques.

**Le sénateur Rivest :** Existe-t-il un programme?

**M. O'Connor :** Il y en a un.

**Le sénateur Rivest :** Est-il réservé aux membres des Forces armées ou inclut-il toutes les victimes?

**M. O'Connor :** Non, il est réservé aux membres des Forces canadiennes.

**Le sénateur Rivest :** Et qu'arrive-il aux victimes?

**M. O'Connor :** Si nous supposons au départ que nous sommes au Canada, la victime aurait accès aux programmes provinciaux.

Le sénateur Joyal a parlé d'aider les victimes. Je ne suis pas juriste, de sorte que je vais essayer de vous répondre en me fiant à mon gros bon sens. Je ne connais pas tous les détails d'ordre technique; toutefois, la victime devrait obtenir une aide provinciale si possible.

Au sein de mon propre ministère, il est arrivé, rarement mais cela s'est vu, que certains n'aient pas eu accès à une aide provinciale pour diverses raisons. Il faudrait peut-être prévoir quelque chose pour ce genre de cas rare. Donc, dans un contexte tout à fait distinct de la loi à l'étude, j'examinerai la situation.

**Le sénateur Andreychuk :** Monsieur le ministre, le comité avait de nombreuses préoccupations quand il a été saisi du projet de loi, mais l'une de celles qui a retenu mon attention a été la question des infractions à caractère sexuel. Je tenais à avoir l'assurance qu'un Canadien demeure un Canadien et une infraction, une infraction. Que les infractions soient commises dans un contexte militaire ou dans la rue au Canada, nous affirmons que c'est un acte intolérable. Nous souhaitons que les normes qui s'appliquent soient les mêmes, que soient abolies les différences dans les chefs d'accusation.

Nous comprenons tous, je crois, que le théâtre d'opérations militaires est différent. Une preuve convaincante en a été faite. Nous allons examiner le projet de loi de près pour vérifier qu'on a tenu compte de nos préoccupations.

The registry is an alert to ensure that this does not happen again. My concern is if there are disclaimers or an ability by the Canadian Forces to withhold the information because of national interest or theatres of engagement, we will have to see whether you have struck the right balance on that issue.

Even if the bill has struck that balance, when you are out performing a job, will you be thinking about a successful operation or thinking about whether you are defending someone who might be a sexual victim? Will there be training and protocols available to provide the signal alerts that this is a serious matter? These issues must be considered with great thought for the possible victims of the future.

**Mr. O'Connor:** As I said earlier, we take all sexual offences seriously. We prosecute as soon as it is known. There may be some cases — Senator Joyal brought up cases from a study — that theoretically were not known. However, if they are known, we prosecute them. We go through the normal legal system. Judgments are made, and if someone is guilty of a sexual offence that is appropriate to be on the register, the courts declare them to appear on the register.

This bill is talking about the possibility that there may be an essentially short period where they the name does not appear on the register. The other problem is, from time to time if someone is on the register and they were found guilty of sexual violations the lower scale, they may be retained in the Armed Forces. The Canadian Forces do not want the units tracked by the register. That is why they were looking at these possible cases.

Once their courts, either military or civilian, say that an individual must appear on the sex registry, the person will appear on the registry. It is only a matter of temporary suspensions for short periods of time. We cannot get around a court's ruling.

**Senator Andreychuk:** Will there be protocols and manuals for interpretation available? Obviously, there will be discussion at the beginning when the bill has passed. However, five years down the line, the tendency is to forget some of this. We were trying to make the point that it should be front and centre all the time. You can only do that within your system by having protocols, manuals or directives available.

**Mr. O'Connor:** I will ask the Brigadier-General to answer that question.

In our records at the moment, we have had 20 cases in five and a half years. That is an average of three and a half cases per year. We are also talking theoretically about a CDS who might take these actions. These actions are probably very rare. Of the 20 cases — by the way, most of them are gone now — it will be very rare for anyone to use this capability. We are asking to put it in the bill so it will not impede operations. It will be a very rare event.

Le registre est un système d'alarme pour faire en sorte que la situation ne se reproduise pas. Ce que je crains, c'est que s'il existe des dispositions d'exonération de responsabilité ou si les Forces canadiennes peuvent taire de l'information en raison de l'intérêt national ou du théâtre d'engagement, il nous faudra attendre pour savoir si vous avez atteint un juste équilibre à cet égard.

Même si c'est le cas, quand vous êtes en pleine opération sur le terrain, qu'elle sera votre priorité : la réussite d'une opération ou la défense de quelqu'un qui pourrait être victime d'agression sexuelle? Offrira-t-on la formation et mettra-t-on en place les protocoles voulus pour bien signaler que la question est grave? Il faut réfléchir avec soin à ces questions dans l'intérêt des éventuelles victimes.

**M. O'Connor :** Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous prenons au sérieux toutes les infractions à caractère sexuel. Nous entamons des poursuites dès qu'elles sont connues. Certains cas — le sénateur Joyal en a mentionné qui étaient tirés d'une étude — étaient théoriquement inconnus. Cependant, s'ils sont connus, nous entamons des poursuites. Nous laissons la justice suivre son cours. Des jugements sont rendus et, si quelqu'un est jugé coupable d'une infraction à caractère sexuel qui mérite d'être signalée au registre, les tribunaux l'obligeront à s'inscrire au registre.

Le projet de loi à l'étude envisage la possibilité qu'il pourrait y avoir une période, essentiellement courte, durant laquelle le nom de la personne ne figure pas au registre. Autre problème, il peut arriver qu'une personne dont le nom figure au registre et qui est déclarée coupable d'infractions à caractère sexuel de moindre gravité puisse être maintenue dans les forces armées. Les Forces canadiennes ne veulent pas que les unités soient suivies par le registre. C'est pour quoi on a envisagé de pareils scénarios.

Une fois que les tribunaux, qu'ils soient militaires ou civils, décident qu'une personne doit figurer au registre des délinquants sexuels, c'est ce qui arrivera. La suspension n'est que provisoire et de très courte durée. On ne peut pas contourner la décision d'un tribunal.

**Le sénateur Andreychuk :** Y aura-t-il des protocoles et des manuels pour l'interprétation de la loi? Manifestement, au début, quand le projet de loi aura été adopté, il en sera question. Toutefois, cinq ans plus tard, il faudrait que cette préoccupation soit tout aussi centrale. On ne peut le faire, au sein d'un régime, qu'en mettant en place des protocoles, des manuels ou des lignes directrices.

**M. O'Connor :** Je vais demander au brigadier général de répondre à la question.

Dans nos dossiers actuels, nous avons recensé 20 cas en cinq années et demie, ce qui donne une moyenne de trois cas et demi par année. Il est aussi question, en théorie, d'un CEMD qui prendrait de pareilles décisions. Il le ferait probablement très rarement. Sur les 20 cas de délinquance sexuelle — soit dit en passant, la plupart de ces personnes ne sont plus dans les forces —, il sera très rare que quiconque utilise ce pouvoir. Nous demandons qu'il soit prévu dans le projet de loi à l'étude pour ne pas nuire aux opérations. Ce sera un événement d'une très grande rareté.



**BGen. Watkin:** The question in terms of policies relating to how these cases will be handled, and the bill provides the marshal with certain responsibilities. The registration will certainly be there. There is also a provision in the bill that the commanding officer and the Chief of the Defence Staff will have access for the purposes of administering the registry. Clearly, there will have to be some form of policy put in place with respect to the actual way that the registry is administered within the Canadian Forces.

I have already mentioned the provision to set up a special registration centre, for instance, overseas or elsewhere as required, and clearly, that will need a framework.

To the question of individual cases and the discretion that might be applied, as the minister has indicated, it is anticipated this will so rarely be used it would have to be looked at in terms of what policy framework might be needed to deal with that. Clearly, there would be an ability to rely on advisors and legal advice, in terms of how the discretion might be exercised.

That is how I see it unfolding in terms of the actual mechanics of running the system.

**Senator Andreychuk:** It should be under the backdrop that the concern is not just the sexual registry. The concern is for fair treatment. No improper behaviour, legal or otherwise, should be tolerated. I think this is creating a culture that it is unacceptable.

I do not measure by the number of cases charged. I measure by the comfort level, anecdotal or otherwise, that you hear from the forces: How comfortable are people in expressing themselves openly if the situation arises, or are they living in some fear or intimidation? I think that was a problem highlighted in the 1990s more than it is now and perhaps needs revisiting.

**Senator Nolin:** I want to clarify this exception of schemes that the CDS can use.

First, minister, in your preliminary remarks you mentioned that a new feature of the bill is that the CDS would report to you the application of those exceptions. Is that right?

**Mr. O'Connor:** Yes.

**Senator Nolin:** That means you would be, as a minister, informed as soon as the CDS decides to set those exceptions in motion?

**Mr. O'Connor:** In fact, from my point of view, he could not make the decision before he told the minister.

**Senator Nolin:** You just added another important element. When you mentioned a short period, is it true we are talking about days and not months or years? Are we talking about specific suspensions? Maybe the Brigadier-General could answer this question.

**Bgen Watkin :** La question, en termes de politique, concerne la façon dont ces cas seront traités, et le projet de loi confère à cet égard certaines responsabilités au prévôt. L'enregistrement se fera, c'est sûr. Le projet de loi dispose également que le commandant ou le chef d'état-major de la Défense y aura accès aux fins d'administration du registre. Manifestement, il faudra prévoir une certaine forme de politique concernant la véritable façon dont le registre est administré au sein des Forces canadiennes.

J'ai déjà mentionné la disposition établissant un centre spécial d'inscription, par exemple, à l'étranger ou ailleurs selon les besoins et, évidemment, il faudra l'encadrer.

Pour ce qui est du pouvoir discrétionnaire qui pourrait être appliqué à des cas individuels, comme le ministre l'a mentionné, on prévoit que ce pouvoir sera si rarement exercé qu'il faudrait pouvoir l'examiner en termes du cadre stratégique requis pour en traiter. De toute évidence, on pourrait recourir à des conseillers et à des conseils juridiques pour décider de la façon dont le pouvoir discrétionnaire pourrait être exercé.

C'est ainsi que je conçois l'application concrète du système.

**Le sénateur Andreychuk :** Il faudrait le faire en tenant compte du fait que la préoccupation ne concerne pas uniquement le registre des délinquants sexuels. On souhaite qu'il y ait traitement équitable. Aucun comportement déplacé, que ce soit sur le plan juridique ou autrement, ne devrait être toléré. Je crois qu'on crée ainsi une culture qui est inacceptable.

Je n'évalue pas la situation en fonction du nombre de mises en accusation. Je l'évalue plutôt en fonction du sentiment d'aise, anecdotique ou autre, dont on entend parler dans les forces : à quel point les personnes se sentent-elles à l'aise de s'exprimer ouvertement si la situation se présente? Vivent-elles dans la crainte ou une certaine intimidation? C'était là un problème des années 1990 plus qui semble avoir perdu de son acuité, et il faut peut-être en refaire l'examen.

**Le sénateur Nolin :** J'aimerais avoir des précisions sur ces cas exceptionnels où le CEMD peut exercer son pouvoir discrétionnaire.

Tout d'abord, monsieur le ministre, dans votre déclaration liminaire, vous avez mentionné une nouvelle caractéristique du projet de loi, soit que le CEMD vous signalerait les cas où de pareilles exceptions seront invoquées. Ai-je bien compris?

**M. O'Connor :** Oui.

**Le sénateur Nolin :** Cela signifie que vous seriez, en tant que ministre, informé dès que le CEMD décide de recourir à ces exceptions?

**M. O'Connor :** En fait, de mon point de vue, il ne pourrait pas prendre la décision avant d'en aviser le ministre.

**Le sénateur Nolin :** Vous venez tout juste d'ajouter un autre élément important. Quand vous avez parlé d'une courte période, est-il vrai qu'il est question de jours, non pas de mois ou d'années? Est-il question de périodes particulières de suspension? Le brigadier général peut peut-être répondre à cette question.

**BGen. Watkin:** To give you an example, let us say we had a forest fire in British Columbia where we had a large number of troops deployed to a remote area fighting a fire for a two-month period. If in the context of those two months, we have someone who is on the registry and one of the requirements for reporting is that you have to report in the twelfth month, between the eleventh month and the end of the year. That individual may not be in a position where he or she can do that report. The operation may end a month after the reporting period. Therefore, the chief would be in a scenario where he could make a decision for a temporary suspension until he or she is back in the thirteenth month, at which time he or she would be able to make the report.

The length of time is dependent upon the nature of the operation. Some operations are six months, but some are much shorter than that. It is a factually dependent scenario in terms of that suspension.

**Senator Nolin:** I was talking about days because new proposed section 227.15 is talking about the 45-day system. That is why I raised question. How do we calculate those 45 days?

**BGen. Watkin:** That would be in terms of the extension of the time periods in which the individual has returned from the operation. The individual has 45 days with which to exercise his or her rights. Therefore, if he or she wants to put in an appeal but was away on an operation, when he or she returns, the time period might have run out. That would make the individual unable to appeal or apply for a termination order, and this would allow them to do that. That is when this time period would begin.

**The Chairman:** Minister, your time is up.

**Mr. O'Connor:** I would like to say just say a couple of words, in conclusion before I leave. When I was in opposition, I had difficulties with the bill, and I have explained one of them.

We are talking about a theoretical CDS and a theoretical minister into the future. A CDS would have the power to suspend the registration. I think he had some other right there. That is why I wanted some kind of accountability so that the CDS would have to go to the minister. The minister does not have access to the registry, by the way. The minister does not know that it is Corporal Jones and he did X,Y, Z.

**The Chairman:** That is the way it should be.

**Mr. O'Connor:** The CDS would have to come to the minister and say, "I have an individual who was found guilty of X, Y, or Z." He or she would have to explain why they intend to do this. The CDS has to make the argument to the political authority. That is an appropriate measure to put some control on it.

Again, I think it will be very rare that it will ever happen, but even for those rare events, because we are fiddling with the justice system, I want to ensure that the political authority is involved.

**Bgén Watkin :** Pour vous donner un exemple, supposons qu'il y a un incendie de forêt en Colombie-Britannique et qu'un grand nombre de troupes sont déployées dans un secteur isolé pour combattre l'incendie pendant deux mois. Au cours de ces deux mois, un membre des forces est inscrit au registre des délinquants sexuels et doit communiquer des renseignements sur ses allées et venues dans les 12 mois, entre le onzième mois et la fin de l'année. Cette personne n'est peut-être pas en mesure de communiquer les renseignements. L'opération pourrait prendre fin un mois après la période durant laquelle elle devait le faire. Par conséquent, le chef d'état-major de la Défense pourrait décréter une suspension temporaire jusqu'au treizième mois, moment auquel la personne pourrait faire sa déclaration.

La durée de la période est fonction de la nature de l'opération. Certaines opérations durent six mois, mais certaines sont beaucoup plus courtes. La suspension dépend des faits.

**Le sénateur Nolin :** Je parlais de jours parce que le nouvel article 227.15 proposé mentionne une période de 45 jours. C'est pourquoi j'ai soulevé le point. Comment calculons-nous les 45 jours?

**Bgén Watkin :** Ce serait en termes de prolongation des périodes jusqu'à ce que la personne revienne de l'opération. La personne a 45 jours pour exercer ses droits. Ainsi, si elle souhaite interjeter appel mais qu'elle fait partie d'une opération éloignée, à son retour, la période pourrait avoir pris fin. La personne serait ainsi incapable d'interjeter appel ou de demander une ordonnance de suspension, et cette période lui permettrait de le faire. C'est à ce moment-là que débiterait le compte à rebours.

**Le président :** Monsieur le ministre, vous avez épuisé le temps qui vous était alloué.

**M. O'Connor :** J'aimerais simplement dire quelques mots, en guise de conclusion, avant de partir. Quand j'étais dans l'opposition, le projet de loi me causait des difficultés, et je vous en ai expliqué une.

Nous parlons de situations hypothétiques futures, d'un CEMD et d'un ministre théoriques. Le CEMD aurait le pouvoir de suspendre l'enregistrement. Je crois qu'il avait un autre droit. C'est pourquoi je tenais à une certaine reddition de comptes, à ce que le CEMD soit obligé d'aviser le ministre. Le ministre n'a pas accès au registre, soit dit en passant. Il ignore qu'il s'agit du corporal Tremblay et qu'il a fait ceci ou cela.

**Le président :** Comme il se doit.

**M. O'Connor :** Il faudrait que le CEMD dise au ministre : « J'ai une personne qui a été reconnue coupable de telle et telle chose ». Il serait ensuite obligé d'expliquer pourquoi il entend prendre telle décision. Le CEMD doit défendre ses décisions auprès de l'autorité politique. C'est là une mesure qui s'impose pour exercer un certain contrôle.

À nouveau, de pareilles situations sont très rares, selon moi, mais même alors, parce que nous jouons avec le système de justice, je tiens à faire en sorte que l'autorité politique entre en jeu.



**The Chairman:** Minister, on behalf of the committee, I want to thank you very much for coming here and giving us your time. I know you have other commitments, but it means a lot to us that you came here and gave us the overview that you did of this important piece of legislation. I also understand that Brigadier-General Watkin can stay. I have a long list of senators with questions for him.

Minister, thank you very much.

**Mr. O'Connor:** Thank you very much, senators.

**Senator Baker:** I would like to welcome the judge to this committee. He said it is his first appearance before the committee; however, it is not his first appearance before public committees. Some of them have not possessed the sober second thought that this particular committee possesses. To my right is a former judge and the chairman is a former professor of law. You are on the other side. You were on the Somalia panel, for the inquiry, were you not?

**BGen. Watkin:** I was the legal adviser on that panel.

**Senator Baker:** You recognize the name Joyal, then, the federal court judge who made the ruling concerning the inquiry. You are on that side.

My question is a bit technical. It concerns what appear to be many rulings by your judges of constitutional infringements by certain sections of the act. I notice, for example, that within the past year, your appeal court declared in a sexual assault case that the provision regarding mode of trial was perhaps unconstitutional. Do you recall that case about the mode of trial, in which the prosecutor decides the mode of trial? It was a unanimous decision of your appeal court and it came out of the blue.

First, they retried the charge, which you do not normally see; it was a sexual assault charge. For your benefit, it was *R. v. Nystrom*, and it was heard within the past year. The judge then embarked on a critique, introducing it this way, at paragraph 64, where he said, "Although it is not necessary to discuss the constitutionality of section 165.14 of the act, I am unable to overlook the deep concern this provision raises, particularly in view of the recent expansionist context of the military criminal justice system."

He then outlined the section in which your prosecutor decides the mode of trial, whereas in civilian courts that is not the case; it is the person charged. He then embarked, agreed to by the other judges, on an analysis of a violation of the Charter of Rights and Freedoms.

As if that were not enough, a couple of months ago, there was another case in which one of your judges, Lamont, in *R. v. Parsons* — do you know of that case?

**Le président :** Monsieur le ministre, au nom du comité, je tiens à vous remercier vivement d'avoir répondu à notre invitation et de nous avoir consacré du temps. Je sais que vous avez d'autres engagements, mais votre présence ici signifie beaucoup pour nous et nous permet de mieux comprendre cette importante mesure législative. Je crois également savoir que le brigadier-général Watkin peut demeurer des nôtres. J'ai une longue liste de sénateurs qui souhaitent l'interroger.

Monsieur le ministre, à nouveau, nous vous sommes très reconnaissants.

**M. O'Connor :** Je vous remercie beaucoup, honorables sénateurs.

**Le sénateur Baker :** J'aimerais souhaiter la bienvenue au juge. Il a dit que c'était la première fois qu'il comparait devant le comité; cependant, ce n'est pas la première fois qu'il vient témoigner dans le cadre d'audiences publiques. Certains de ces comités n'avaient pas la grande sagesse si caractéristique de notre comité. À ma droite, se trouve un ex-juge, et le président est un ex-professeur de droit. Vous vous trouvez de l'autre côté. Vous avez fait partie du groupe d'experts de l'enquête en Somalie, n'est-ce pas?

**Bgén Watkin :** J'étais le conseiller juridique de ce groupe.

**Le sénateur Baker :** Le nom Joyal vous est donc familier, celui du juge de la Cour fédérale qui a rendu la décision dans cette enquête. Vous êtes de ce camp-là.

Ma question est légèrement technique. Elle concerne ce qui semble être de nombreuses décisions de vos juges concernant des empiètements sur la Constitution de certains articles de la loi. Je remarque, par exemple, qu'au cours de la dernière année, votre cour d'appel a déclaré, dans une affaire d'agression sexuelle, que la disposition concernant le mode d'instruction était peut-être inconstitutionnelle. Vous souvenez-vous de cette affaire au sujet du mode d'instruction décidé par le procureur? C'était une décision unanime rendue par votre cour d'appel que personne n'a vu venir.

Ils ont commencé par reprendre l'instruction du chef d'accusation, ce qui ne se voit pas habituellement; il s'agissait d'une accusation d'agression sexuelle. Pour votre bénéfice, je précise qu'il s'agissait de l'affaire *R. c. Nystrom*, et elle a été entendue au cours de la dernière année. Le juge s'est ensuite lancé dans une critique, la présentant comme voici, au paragraphe 64 : « Bien qu'il ne soit pas nécessaire de discuter de la constitutionnalité de l'article 165.14 de la loi, je suis incapable d'ignorer la vive préoccupation suscitée par cette disposition, particulièrement compte tenu du contexte expansionniste récent du système de justice pénale militaire ».

Il a ensuite souligné l'article dans lequel votre procureur décide du mode d'instruction, alors que dans les cours civiles, il en va tout autrement puisque c'est l'accusé qui décide. Il s'est ensuite lancé, avec l'assentiment des autres juges, dans l'analyse d'une violation de la Charte des droits et des libertés.

Comme si ce n'était pas suffisant, il y a quelques mois, une autre affaire, notamment *R. v. Parsons*, dans laquelle un de vos juges, le juge Lamont — êtes-vous au courant de l'affaire?

**BGen. Watkin:** I know of that case.

**Senator Baker:** I imagine you would, because he struck down four of your regulations under the National Defence Act as being contrary to the Charter, unconstitutional. This affects all cases. If you have a case that comes up before your court and the question becomes a constitutional issue that gets rid of the charge before the court, then perhaps we should be addressing the constitutional issue.

I do not know if this is a fair question, but have you suggested to the minister that perhaps the tenure of your judges should change from five years to a longer period of time, and that perhaps they need more pay, and that they need a better retirement program?

**Senator Nolin:** We had this discussion in the past, remember?

**Senator Baker:** This judgment was made just a couple of months ago. A lot of us read case law and we see all these cases. The one position I would not want to have is your position, because the constitutional issues have turned around to what Chief Justice Lamer said two years ago when he reviewed your act. You could not prosecute sexual assault charges prior to 1998, I think. Under the great reorganization of your justice system that we did when I was a member of the government in 1998, which has led to all these problems, none of Justice Lamer's suggestions of change have been instituted. They are now cropping up in all of these judgments by your judges, as introduced, quite properly, by the defence as violations of the Charter.

Do you have any general comments to make on those issues? By the way, we are dealing with the same thing: tenure of office. The government wants ours to be eight years. Yours is five years. Every five years, your judge loses his or her job and must apply to a panel of three people, two of whom are appointed by the minister.

Do you have anything to say about that or are you able to say anything about those issues?

**BGen. Watkin:** I will certainly address a number of the issues that I can and certainly undertake to do my best.

What you have set out in terms of the constitutional arguments made before the court and the decisions of the courts themselves, whether it is at the trial level or at the court martial appeal court level — and, courts consist of judges of the federal court or the superior courts of the provinces — is an example of how vibrant our system is. It is a prime example that the Charter applies within the military justice system. Just like the civilian justice system, our system should be subject to challenge. It is another example of our defending officers, officers in uniform, when they are tasked to look after the rights of the accused that they have been assigned to defend, they do so rigorously. I see that as a very healthy example and set out of the Canadian military justice system. In terms of the decisions of the court, those are analyzed and reactions are made just like in the civilian justice system, where every day there

**Bgén Watkin :** Je suis au courant.

**Le sénateur Baker :** J'ai bien pensé que vous le seriez, parce qu'il a invalidé quatre de vos règlements d'application de la Loi sur la défense nationale comme étant contraires à la Charte, c'est-à-dire inconstitutionnels. Toutes les poursuites en sont affectées. Si votre cour est saisie d'une affaire et qu'il y a contestation de sa constitutionnalité, voilà qui met fin à l'accusation; alors peut-être vaudrait-il mieux régler la question de la constitutionnalité.

J'ignore si ma question est honnête, mais avez-vous suggéré au ministre de peut-être prolonger le mandat de vos juges, les rémunérer davantage et leur offrir un meilleur programme de retraite?

**Le sénateur Nolin :** Nous avons déjà eu cette discussion dans le passé, rappelez-vous.

**Le sénateur Baker :** Ce jugement ne date que de quelques mois. Beaucoup d'entre nous lisent la jurisprudence, et nous voyons toutes ces décisions. Je ne vous envie pas votre position, parce que les problèmes constitutionnels qu'avait prévus le juge en chef Lamer il y a deux ans, quand il a examiné votre loi, se manifestent partout. Avant 1998, je crois, vous ne pouviez pas poursuivre pour agression sexuelle. Dans la grande réforme de votre système de justice que nous avons effectuée quand j'étais membre du gouvernement en 1998 et qui a mené à tous ces problèmes, aucune des suggestions de changement faites par le juge Lamer n'a été retenue. Les problèmes font maintenant surface dans toutes ces décisions rendues par vos juges, décrites avec raison par la défense comme étant contraires à la Charte.

Avez-vous des observations d'ordre général à faire à ce sujet? Soit dit en passant, il est toujours question de la même chose, soit de la durée du mandat. Le gouvernement souhaite que le nôtre soit de huit ans. Le vôtre est de cinq ans. Tous les cinq ans, votre juge perd son emploi et doit présenter à nouveau une demande à un groupe de trois personnes, dont deux sont nommées par le ministre.

Avez-vous quoi que ce soit à dire ou pouvez-vous nous dire quoi que ce soit au sujet de ces questions?

**Bgén Watkin :** Je vais certes essayer de répondre au plus grand nombre de questions possible et je ferai de mon mieux.

Ce que vous avez décrit en termes d'argument constitutionnel présenté à la cour et les décisions des cours comme telles, que ce soit en première instance ou à la cour d'appel de la Cour martiale — et les cours sont composées de juges de la Cour fédérale ou de cours supérieures des provinces — illustre à quel point notre système est évolutif. C'est un excellent moyen d'illustrer que la Charte s'applique aux décisions rendues par le système de justice militaire. Tout comme le système de justice civil, le nôtre devrait pouvoir être contesté. C'est un autre exemple illustrant à quel point nos officiers, des officiers en uniforme, lorsqu'ils sont chargés de voir aux droits de l'accusé qu'ils ont été mandatés pour défendre, le font rigoureusement. Je vois cela comme un très bel exemple du système de justice militaire canadien. Pour ce qui est des décisions de la cour, elles sont analysées et font l'objet de



are constitutional challenges. Some of those constitutional challenges affect the structure of the system and some are rights challenges under the Canadian Charter of Rights and Freedoms. I see that as a positive outline of the story.

I cannot comment on the particular judges, nor would I, because they are independent, which is another example of the constitutional aspect. The issues that you have primarily raised go to the questions of the aspect of their independence. Of course, that has been litigated before. If I went to the Supreme Court of Canada, there is *Généreux v. The Queen* in 1992. The system was changed as a result in terms of changes to the National Defence Act and there is before Parliament Bill C-7, which proposes some issues with respect to tenure of the judges. That is another example of the vibrancy of the system and the reaction of the system.

The five-year reviews, as you made reference to with former Chief Justice Lamer, again this legislated requirement to go back and look at the military justice system will help keep it in touch with changing norms in society and with the criminal justice system.

**Senator Baker:** I go back a long way in the House of Commons with legislation as an ordinary member of Parliament, and I recall a judgment of the Supreme Court of Canada in 1980 that is still being used by your judges, and that is *R. v. MacKay*, I think; is that correct?

**BGen. Watkin:** That is correct, senator.

**Senator Baker:** In that judgment, still good law, it points out that in your system of justice, for example, there is no choice for preliminary inquiry. The principle of autrefois acquit does not apply. That is in *MacKay*. Perhaps the judge can verify that if someone is convicted in a court martial, as Justice Dixon in 1980 pointed out — which is being repeated in *Parsons* in January of this year — that person could then also be charged before a civilian court with the same offence, whereas the opposite is not true, to reverse the process.

When you have such differences between the systems and you are dealing with the Criminal Code, is it inevitable, then? It is very unusual, Judge, for us to have so many Charter challenges in your recent judgments in your courts.

Is it just that the system is unworkable, what we have asked you to do? It is our fault; we are the politicians. We are the ones who expanded the role of your courts. Is it a question of being just unworkable when it comes to a completely different system being judged by the same standards of review under the Charter?

**BGen. Watkin:** I should clarify. My title is Judge Advocate General, but in fact I am not a judge. For those judges or ex-judges around the table, I certainly want to clarify.

**Senator Baker:** So you do not have five-year tenure.

réactions tout comme celles du système de justice civil, où chaque jour, leur constitutionnalité est contestée. Certaines de ces contestations affectent la structure du système alors que d'autres sont des droits invoqués en vertu de la Charte canadienne des droits et des libertés. J'y vois là un élément positif.

Je ne peux pas me prononcer sur les juges eux-mêmes, et je ne le voudrais pas non plus, parce qu'ils sont indépendants, ce qui constitue un autre exemple de l'aspect constitutionnel. Les questions que vous avez soulevées visent surtout leur indépendance. Bien sûr, elle a déjà été contestée. À la Cour suprême du Canada, il y a eu l'affaire *Généreux c. La Reine* en 1992. En conséquence, le système a changé par modification de la Loi sur la défense nationale, et le Parlement est actuellement saisi du projet de loi C-7, qui contient des propositions de dispositions sur la durée du mandat des juges. C'est un autre exemple du dynamisme du système et de ses réactions.

Concernant des révisions aux cinq ans, comme le juge en chef Lamer l'avait effectivement recommandé, je répète que l'obligation juridique de réexaminer le système judiciaire militaire va contribuer à ce qu'il reste au diapason avec les normes en évolution de la société et le système de justice pénale.

**Le sénateur Baker :** J'ai acquis une grande expérience des lois à la Chambre des communes en tant que député ordinaire et je me rappelle d'un arrêt de la Cour suprême du Canada, en 1980, que vos juges utilisent encore aujourd'hui, celui de l'affaire *R. c. MacKay*, si je ne me trompe pas; est-ce exact?

**Bgen Watkin :** C'est juste, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Baker :** Selon cet arrêt, qui demeure tout à fait pertinent, dans votre système de justice, par exemple, on n'a toujours pas de choix relativement à l'enquête préliminaire. Le principe d'autrefois acquit ne s'applique pas. C'est ce qu'on trouve dans le jugement *MacKay*. Peut-être le juge pourrait-il vérifier si une personne accusée devant une cour martiale, comme le juge Dixon l'a souligné en 1980 et comme on l'a répété dans l'affaire *Parsons* en janvier dernier, pourrait aussi faire l'objet de poursuites devant un tribunal civil pour la même infraction, alors que l'inverse est impossible, pour que la décision soit renversée.

Les différences sont si grandes entre les systèmes. Est-ce inévitable lorsque les accusations se fondent sur le Code criminel? Il est très inhabituel pour nous, monsieur le juge, de voir autant de contestations en vertu de la Charte qu'il y en a dans les jugements récents de vos tribunaux.

Est-ce seulement que le système est dysfonctionnel, que ce que nous vous demandons de faire n'est pas possible? C'est de notre faute à nous, les politiciens. C'est nous qui avons élargi le rôle de vos tribunaux. Est-ce seulement qu'il n'est pas possible de juger d'un système complètement différent en fonction des mêmes normes d'examen découlant de la Charte?

**Bgen Watkin :** Je dois clarifier une chose. Mon titre est juge-avocat général, mais en réalité, je ne suis pas juge. Je tenais à le préciser pour tous les juges ou anciens juges à la table.

**Le sénateur Baker :** Vous n'avez donc pas de mandat de cinq ans.

**BGen. Watkin:** I have a four-year appointment.

**Senator Baker:** Who reappoints you? Is it the Governor-in-Council?

**BGen. Watkin:** I was appointed by the Governor-in-Council, so there is certainly provision in the act for reappointment, but I have three and a half years to go.

In terms of the process itself, there is autrefois acquit and autrefois convict.

**Senator Baker:** I am referring to *MacKay*. I am referring to the judgment by Chief Justice Dixon.

**BGen. Watkin:** It is, of course, a 1980 decision and we are now in 2006. I forget the exact date. In fact, I would say just the opposite. As was established by the amendments to the act in the late 1990s and the continuing requirement for a five-year review, it was clear that there is a requirement for a military justice system that is able to deal with discipline in the Canadian Forces, and not only within Canada but outside of Canada, reflective of the type of operations in which we become engaged.

In terms of being a robust justice system, it should be subject to those Charter challenges that I mentioned before. When I put on my uniform, I take on the obligations of service to the country and I also have the rights of an ordinary citizen in terms of being protected by the Charter.

**Senator Baker:** What happens after one of your judges makes this decision? This is paragraph 131 of *Parsons* 2006, 3029, Carswell National:

There will therefore be a declaration that QR&O 101.15(2), 101.15(3), 101.17(2) are inconsistent with section 11(d) and therefore of no force or effect.

Then the judge says this in the judgment, paragraph 138:

The Respondent on this application asks the court to suspend any declaration of invalidity it may make if as a result of such declaration military judges lose jurisdiction to preside at courts martial.

Then the judge says further down at paragraph 141:

In my view the suspension of the declarations I have made in this case is not justified.

When you have judgments like that striking down regulations, what would be the procedure at this point? Obviously, further prosecutions under those regulations would not be possible. *Stare decisis*; you cannot do something at the same level of court that someone else did.

**BGen. Watkin:** I am somewhat leery in terms of responding to that in the sense that the case may be under appeal.

**Senator Baker:** This is January 31.

**BGen. Watkin:** I would like to confirm that first before I respond to it. I am just not certain, senator.

**Bgén Watkin :** Je suis nommé pour quatre ans.

**Le sénateur Baker :** Qui s'occupe du renouvellement de votre mandat? Est-ce le gouverneur en conseil?

**Bgén Watkin :** J'ai été nommé par le gouverneur en conseil, donc il y a certainement une disposition sur le renouvellement de mon mandat dans la loi, mais il me reste trois ans et demi.

Concernant la procédure elle-même, il y a l'autrefois acquit et l'autrefois convict.

**Le sénateur Baker :** Je fais référence au jugement *MacKay* prononcé par le juge en chef Dixon.

**Bgén Watkin :** Bien entendu, cette décision a été rendue en 1980, et nous sommes maintenant en 2006. J'oublie la date exacte. En fait, je dirais exactement le contraire. Comme on l'a établi dans des modifications à la loi à la fin des années 1990 et par le maintien des dispositions prescrivant une révision tous les cinq ans, il était clair qu'il fallait que le système de justice militaire nous permette de régler les problèmes de discipline au sein des Forces canadiennes, non seulement au Canada mais aussi à l'extérieur du pays, en fonction du type d'opération auquel nous participons.

Concernant la robustesse du système judiciaire, il est normal qu'il fasse l'objet de contestations en vertu de la Charte, comme je l'ai déjà dit. Lorsque je revêts mon uniforme, j'assume mes obligations de service envers le pays tout en conservant mon droit de citoyen ordinaire d'être protégé par la Charte.

**Le sénateur Baker :** Qu'arrive-t-il après que l'un de vos juges en prend la décision? Cela correspond au paragraphe 131 de la décision *Parsons* 2006, 3029, Carswell National :

Il y aura donc une déclaration selon laquelle les ORFC 101.15(2), 101.15(3) et 101.17(2) ne sont pas conformes à l'alinéa 11d) et par conséquent, n'ont pas force de loi.

Au paragraphe 138 de son jugement, le juge dit ce qui suit :

L'intimé demande à la cour de suspendre toute déclaration d'invalidité qu'elle prendra si cette déclaration a pour résultat de faire perdre le pouvoir aux juges militaires de présider aux cours martiales.

Un peu plus loin, au paragraphe 141, le juge ajoute :

À mon avis, la suspension des déclarations que j'ai faites dans ce cas-ci n'est pas justifiée.

Lorsqu'il y a des jugements comme celui-ci qui annulent des articles de règlement, quelles mesures prenez-vous? Évidemment, il ne pourrait pas y avoir d'autres poursuites par application de ces dispositions. *Stare decisis* : on ne peut pas faire la même chose qu'une autre personne à la même instance judiciaire.

**Bgén Watkin :** J'hésite un peu à vous répondre, parce que cette affaire est peut-être en appel.

**Le sénateur Baker :** Ce sera le 31 janvier.

**Bgén Watkin :** J'aimerais le confirmer avant de vous répondre. Je n'en suis pas certain, sénateur.



**Senator Baker:** The very questions I am asking are on cases that involve the particular subject matter of the bill that is before the committee. I hate correcting the judge. It has never happened before. I have corrected the professor, but not the judge.

A Court of Appeal decision which was not appealed, *Nystrom*, in which the legislators have been told that this section, 165.14 of the act, choice of mode of trial, is unconstitutional. What do you do now in that particular case? Is the order of the day that the Department of Justice takes note of this or do you take note of this and perhaps, through the minister's office, find a solution to this problem?

**BGen. Watkin:** Of course I would take note of that because I am the superintendent of the military justice system. My title is Judge Advocate General. In fact, the closest analogy would be an attorney general-like function in terms of what I carry out. It would be obviously a review of the *Nystrom* decision, a determination whether those were the facts that were before the court or it was indicated by the judge that they were *obiter*.

**Senator Baker:** Court of Appeal.

**BGen. Watkin:** Court of Appeal, yes. Second, the question would be what options are available to deal with that. Certainly, I can come back to this committee, to provide the Director of Military Prosecutions policy with respect to how they are handling determinations on type of trial, if that would assist the committee.

**The Chairman:** We have 11 minutes left in this session.

**Senator Jaffer:** I did not want to ask the minister this because it is a little technical. I have a bit of a concern. The minister said we did not want to register because we did not want to track where the people were or where the operations were. As far as I understand the registration, the only people who have access to that are the RCMP, so I am a little confused as to the challenge. Could you clarify that?

**BGen. Watkin:** The database is administered by the RCMP, but from my understanding, it is estimated some 60,000 police officers will have access to the database. In fact, the vast majority of the offences are investigated at the provincial level. I will give an example. Let us say there is an operation overseas where they are deploying. What you do not want to provide is the time and date of return with respect to the type of operation. That is the information that would not be provided, the time and date of return for overseas operations.

Within Canada, let us say you are having a world conference and it is a question of a close protection issue. You do not want to provide the time and date of return or the address — where they might be — because that obviously will give away operational information of where the unit would be. It is that information that would not be provided. It is quite limited in scope.

**Le sénateur Baker :** Les questions que je vous pose portent sur des affaires concernant directement l'objet du projet de loi qu'étudie notre comité. Je déteste corriger un juge. Cela ne m'était jamais arrivé avant. J'ai déjà corrigé un professeur, mais jamais un juge.

Il y a une décision de la Cour d'appel qui n'a pas été portée en appel, celle de *Nystrom*, par laquelle les législateurs se sont fait dire que l'article 165.14 de la loi, qui porte sur le choix du mode d'instruction, est inconstitutionnel. Que faites-vous dans ce cas précis? Le ministère de la Justice s'est-il donné pour mot d'ordre d'en prendre simplement bonne note ou d'en prendre note et peut-être, par le cabinet du ministre, de trouver une solution à ce problème?

**Bgén Watkin :** Bien sûr, j'en prends note, parce que je suis le chef du système de justice militaire. Mon titre est juge-avocat général. En fait, la fonction que j'exerce ressemble beaucoup à celle d'un procureur général. Évidemment, il faudra revoir la décision *Nystrom*, déterminer si ce sont les faits qui ont été soumis au tribunal ou si cette position du juge était une remarque incidente.

**Le sénateur Baker :** À la Cour d'appel.

**Bgén Watkin :** À la Cour d'appel, oui. Nous devrons ensuite nous demander quelles sont les options. Je pourrais certainement revenir comparaître devant ce comité ou présenter au directeur des poursuites militaires une politique sur la façon de déterminer le mode d'instruction, si cela peut aider le comité.

**Le président :** Il nous reste 11 minutes.

**Le sénateur Jaffer :** Je ne voulais pas poser la question au ministre parce qu'elle est un peu technique. Je suis inquiète. Le ministre a dit que nous ne voulions pas nous enregistrer parce que nous ne voulions pas qu'on puisse déterminer où les personnes ou les opérations sont rendues. D'après ce que je comprends de l'enregistrement, les seules personnes qui y ont accès sont les membres de la GRC, donc je suis un peu perplexe quant à cette poursuite. Pouvez-vous nous expliquer tout cela?

**Bgén Watkin :** La base de données est administrée par la GRC, mais d'après ce que je comprends, on estime qu'il y a 60 000 policiers qui vont y avoir accès. En fait, la grande majorité des infractions faisant l'objet d'enquêtes à l'échelle provinciale vont y être. Je vais vous donner un exemple. Supposons qu'il y a un déploiement de soldats dans le cadre d'une opération à l'étranger. On ne veut pas déclarer combien de temps durera l'opération ni la date de retour. Ces renseignements ne seront pas fournis : la durée et la date de retour des opérations à l'étranger.

Au Canada, supposons qu'il y a une conférence mondiale et que nous devons assurer une protection rapprochée. On ne veut pas déclarer la durée de l'opération, la date de retour ni l'adresse, le lieu d'intervention, parce qu'évidemment, cela donnerait de l'information opérationnelle sur l'endroit où se trouve l'unité. Ces renseignements ne seraient pas fournis. C'est de portée assez limitée.

When the question is with respect to operations, it is information that could be used by people who otherwise would not have a right to have it. It would be outside the control of the department, obviously, at that point — of where military units might be located.

**Senator Jaffer:** I did not want to leave the impression that anyone is allowed access to this information. There are only a select few — 60,000 — but they are people in authority. It is not open to anyone to access this information.

**BGen. Watkin:** On top of that, they have to have a reason to access, which is related to a sexual offence. Even though you are a police officer, it does not mean you have the right to access the information.

**Senator Jaffer:** My concern is there is protection. I am not too comfortable with that answer.

I have real trouble with the answers that were given on the issue of the number of people who have been convicted. We all know that not all cases are reported.

In my other life, I worked with General de Chastelain and I know that it is even more difficult, if you want a career in the army, to report these cases. This is not trying to make any political statement. That is just life in the army.

I am very concerned. The reason I raise it with you is to find out what kind of environment you are creating within the Canadian Forces so that people can report these things. My experience, when I was with the panel of Violence against Women, is that women in the army told me if they report such a crime, their career is over.

I want to know what kind of an environment you are creating to ensure that people can report and are still able to advance within the army. When I say army, I mean the Canadian Forces.

**BGen. Watkin:** It may be of help to have officials come forward who are involved in the administration of dealing with harassment and issues like that.

In terms of responding, it is clear — we were around in the 1990s — there were issues with respect to abuse and not just sexual abuse, but abuse and harassment in the Armed Forces. We have taken significant strides in dealing with this issue. When we are talking about the military justice system, we are talking about criminal acts because they attract penalties of imprisonment or detention or such. However, the notions of harassment are much broader than that.

Our goal is to have a harassment-free workplace, particularly concerning sexual harassment — not only because of the nature of sexual harassment. We are a hierarchical organization, so the chance to abuse authority comes by the nature of the organization itself.

There is, in the department, a scheme for dealing with harassment that is geared to the nature of the problem. We have harassment advisers in the units, where women or men can

Dans le contexte d'opérations, ce sont des renseignements qui pourraient être utilisés par des personnes qui autrement, n'auraient pas le droit d'y avoir accès. Ce serait hors du contrôle du ministère à ce moment-là, évidemment, et je parle de l'emplacement des unités militaires.

**Le sénateur Jaffer :** Je ne veux pas donner l'impression que tout le monde a accès à ces renseignements. Seuls quelques privilégiés y ont accès, 60 000 personnes, mais ce sont des personnes en position d'autorité. L'accès à cette information n'est pas ouvert à tous.

**Bgén Watkin :** De plus, ces personnes doivent avoir une raison pour accéder à ces renseignements et elle doit être liée à une infraction sexuelle. Il ne suffit pas d'être policier pour avoir le droit d'accéder à ces renseignements.

**Le sénateur Jaffer :** Ce qui m'inquiète, c'est la protection. Je ne suis pas très à l'aise avec cette réponse.

J'ai beaucoup de misère à accepter les réponses qui nous ont été données sur le nombre de personnes accusées. Nous savons tous que tous les cas ne sont pas déclarés.

Avant d'être en politique, je travaillais avec le général de Chastelain, et je sais qu'il est encore plus difficile dans l'armée qu'ailleurs, si l'on veut une carrière dans l'armée, de déclarer ces cas. Je ne suis pas en train de faire une déclaration politique. C'est simplement la vie dans l'armée.

Je suis très inquiète. Je vous en parle parce que j'aimerais savoir quel type d'environnement vous créez au sein des Forces canadiennes pour qu'on puisse déclarer ces infractions. Selon l'expérience que j'ai acquise lorsque je faisais partie du groupe sur la violence faite aux femmes, les femmes dans l'armée qui déclarent un tel crime voient leur carrière terminée.

J'aimerais savoir quel type d'environnement vous créez pour que ces personnes puissent déclarer ces cas et continuer d'avancer dans l'armée. Lorsque je parle de l'armée, je pense aux Forces canadiennes.

**Bgén Watkin :** Vous pourriez peut-être inviter des responsables de l'administration des questions de harcèlement et des questions connexes à comparaître devant vous.

Pour vous répondre, il est clair qu'il y a eu des problèmes d'abus, et non seulement d'abus sexuels, mais d'abus et de harcèlement dans les forces armées dans les années 1990. Nous avons pris des mesures importantes pour y remédier. Le système de justice militaire se fonde sur des lois criminelles, parce qu'il expose les contrevenants à des sanctions d'emprisonnement ou de détention, entre autres. Cependant, le harcèlement lui-même est beaucoup plus vaste.

Notre objectif est d'éliminer le harcèlement, particulièrement le harcèlement sexuel, du milieu de travail, et cela non seulement en raison de la nature du harcèlement sexuel. Nous sommes dans une organisation hiérarchique. La nature de l'organisation elle-même fait donc augmenter le risque d'abus de pouvoir.

Au ministère, il y a un modèle de règlement des problèmes de harcèlement axé sur la nature du problème. Nous avons des conseillers sur le harcèlement dans les unités, et les femmes ou les



go to. If it is sexual harassment, statistically it would be mainly women dealing with that issue. The creation of the ombudsman's office and other offices like that, where there is a problem with the chain of command, are a way of dealing with that scenario.

Sometimes the harassment will be dealt with at a low level, with the agreement of both parties. Sometimes it will be dealt with on a more formal level. We have in place personnel policies to deal with sexual harassment that has not reached the criminal level. As has been indicated, we deal with issues of sexual assault, because we are mindful that we live in a communal environment that is a different to our fellow citizens and there is this concern over abuse of authority.

The NIS will investigate; the chain of command will deal with it. It is not a perfect system. Any of our systems can be made better. However, when I look at my service — it has been longer than 24 years, but I have been a lawyer for 24 years — certainly, there has been a significant effort to deal with this issue and put in place policies and procedures to deal with these types of problems.

**Senator Jaffer:** I have concerns when you say “communal environment.” We all live in communal environments. We work in workplaces of communal environments. I would prefer that we find another way, because we all live in communal environments. That is a challenge.

There are two challenges that I have had today. One is that we only have a few cases; but anyone who has worked on this issue knows a lot more cases go unreported — not just in the army, everywhere. The fact that there are not many cases does not mean there are not more cases happening. The second is we all live in communal environments, so I have challenges with those two concepts.

**BGen. Watkin:** When we are talking about a few cases, we are talking about where there have been convictions at court martials, not whether there are issues of sexual harassment or harassment. On the communal environment, I agree with you 100 per cent; but there are unique aspects of service in the military.

**Senator Milne:** My concern is this new business about unauthorized consultation and disclosure. It is a new offence. I believe this bill will allow for charges to be laid if there is unauthorized consultation or disclosure of information contained in the national sex offender database.

Will members of the Armed Forces have recourse to the services of the ombudsman if they feel that there has been unauthorized consultation or disclosure? Also, what will happen with former members of the Armed Forces? Are they just cut off? Will they have recourse if there has been unauthorized disclosure?

hommes peuvent les consulter. Statistiquement, ce sont surtout les femmes qui sont victimes de harcèlement sexuel. La création du bureau de l'ombudsman et d'autres bureaux semblables, qui permettent de signaler un problème dans la chaîne de commandement, est un élément de la solution à ce problème.

Parfois, le problème de harcèlement se règle à un niveau inférieur, lorsque les deux parties s'entendent. Parfois, il faut le régler à un niveau plus officiel. Nous avons des politiques sur le personnel portant sur les affaires de harcèlement sexuel qui n'atteignent pas le niveau criminel. Comme je l'ai déjà dit, nous nous occupons des problèmes d'agression sexuelle parce que nous avons conscience de vivre dans un environnement social différent de celui de nos concitoyens et qu'il y a un risque d'abus de pouvoir.

Le SNE fait enquête, puis la chaîne de commandement prend des mesures. Ce n'est pas parfait. Nous pourrions améliorer tous nos systèmes. Cependant, lorsque je regarde mon service, qui existe depuis plus de 24 ans, mais où je suis avocat depuis 24 ans, je vois qu'on y déploie vraiment des efforts importants pour régler ce problème et mettre en place des politiques et des procédures pour gérer ce type de problème.

**Le sénateur Jaffer :** Cela me dérange que vous parliez d'environnement social. Nous vivons tous dans des environnements sociaux. Nous travaillons dans des environnements sociaux. Je préférerais que nous trouvions une autre façon de voir, parce que nous vivons tous dans des environnements sociaux. C'est difficile.

Il y a deux choses qui me préoccupent aujourd'hui. La première, c'est que n'importe qui qui travaille à ce dossier sait que même s'il n'y a que quelques poursuites, il y a beaucoup d'autres cas non déclarés — pas seulement dans l'armée, partout. Le fait qu'il n'y ait pas beaucoup de cas déclarés ne signifie pas qu'il n'y en a pas d'autres. La deuxième, c'est que nous vivons tous dans des environnements sociaux, j'ai donc de la difficulté avec ces deux concepts.

**Bgén Watkin :** Lorsque nous disons qu'il y a quelques cas, nous parlons de ceux où des accusations ont été portées devant des cours martiales et non des cas de harcèlement sexuel ou de harcèlement en général. Concernant le concept d'environnement social, je suis tout à fait d'accord avec vous, mais le service militaire a ses caractéristiques uniques.

**Le sénateur Milne :** Je m'interroge sur cette nouvelle affaire de consultation et de divulgation non autorisées. C'est une nouvelle infraction. Je pense que ce projet de loi va permettre de porter des accusations en cas de consultation ou de divulgation non autorisée d'informations contenues dans la base de données nationale sur les délinquants sexuels.

Les membres des forces armées auront-ils recours aux services de l'ombudsman s'ils estiment qu'il y a eu consultation ou divulgation non autorisée? Qu'arrivera-t-il des anciens membres des forces armées? Seront-ils simplement mis à l'écart? Auront-ils des recours en cas de divulgation non autorisée?

**BGen. Watkin:** My understanding is that this is not a new offence. This may be a matter for the Department of Justice to deal with, as opposed to me in particular, with respect to the status of the offence itself.

In terms of an ability to lay a complaint about the unauthorized disclosure, there are any numbers of avenues available for that. They could complain within their chain of command; they could complain directly to the military police; they could lay a complaint with the ombudsman.

It is a broad range in a normal offence that we have in the Canadian Forces. There is an obligation under the regulations to deal with complaints when someone complains to you; so that could result in an investigation, which could conceivably result in charges if it is a breach of the section.

**Senator Milne:** If a person has been charged, put on the registry, and is no longer in the Armed Forces, what sort of recourse would that person have if he or she feels that there has been this unauthorized consultation or disclosure? Does the person have any recourse within your system, or is the person completely in the civilian system?

**BGen. Watkin:** If someone subject to the Code of Service Discipline made the unauthorized disclosure, then the person could complain to the military police or the system, and that could result in an investigation. The person might complain to the civilian authorities and the civilian authorities might refer it over to investigation by the military police; or it might be done in cooperation with, say, the RCMP, because the individual was out of the Canadian Forces.

That is a question of how the police do their investigations in terms of allegations. However, there certainly would be, in the ordinary course, avenues available for individuals to register their concerns and lay their complaints.

[Translation]

**Senator Nolin:** I want to be certain that our listeners are not left with the impression that a member of Canadian Forces or a civilian already convicted or acquitted of an offence can be prosecuted and convicted a second time in a jurisdiction other than a military jurisdiction. Senator Baker did not make that quite clear and I feel it is important to clarify this point. Because there are two justice systems — one for civilians and one for Canadian Forces personnel — the same individual cannot be prosecuted and convicted twice on the same evidence.

[English]

**Senator Nolin:** I just want to make sure we hear from you that it is not because there are two criminal systems in Canada — that one can be charged or acquitted for the same facts, the same events twice.

**BGen. Watkin:** You can plead autrefois acquit before either court. You can certainly plead it twice, yes.

**Senator Nolin:** Thank you very much.

**Bgén Watkin :** Je ne crois pas que ce soit une nouvelle infraction. Il reviendrait peut-être au ministère de la Justice, plutôt à qu'à moi, de se pencher sur la question du statut de cette infraction.

Au sujet de la possibilité de porter plainte pour divulgation non autorisée, il y a diverses options. On peut se plaindre dans sa chaîne de commandement; on peut se plaindre directement à la police militaire; on peut porter plainte à l'ombudsman.

Nous avons beaucoup d'options pour une infraction normale dans les Forces canadiennes. Notre règlement nous oblige à prendre des mesures lorsqu'une personne porte plainte; celle-ci peut mener à une enquête, qui peut elle-même mener à des accusations s'il y a violation de cet article.

**Le sénateur Milne :** Si des accusations sont portées contre une personne, qu'elle est inscrite au registre, mais qu'elle ne fait plus partie des Forces armées, quel recours a-t-elle si elle croit qu'il y a eu consultation ou divulgation non autorisée? Cette personne a-t-elle des recours dans votre système ou se trouve-t-elle totalement laissée au système civil?

**Bgén Watkin :** Si c'est une personne assujettie au Code de discipline militaire qui est responsable de la divulgation non autorisée, la personne peut porter plainte à la police militaire ou au système, ce qui pourrait aboutir à une enquête. La personne peut aussi se plaindre aux autorités civiles, et les autorités civiles peuvent demander à la police militaire de mener enquête ou mener enquête en collaboration avec la GRC, par exemple, parce que la personne ne faisait plus partie des Forces canadiennes.

Tout dépend de la façon dont la police enquête sur les accusations. Cependant, en temps normal, il y aurait certainement des mécanismes pour permettre aux personnes d'exprimer leurs problèmes et de porter plainte.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** J'aimerais m'assurer que les gens qui nous écoutent ne demeurent pas sous l'impression qu'un militaire ou un civil ayant déjà été trouvé coupable ou ayant été acquitté d'une infraction puisse être poursuivi et trouvé coupable à nouveau dans une juridiction autre que la juridiction militaire. Le sénateur Baker a laissé planer ce doute et il est très important de préciser ce point : Comme il y a deux systèmes de justice — un pour les civils et un pour les militaires —, une même personne ne peut être poursuivie et être trouvée coupable deux fois pour les mêmes faits.

[Traduction]

**Le sénateur Nolin :** Je veux seulement vous entendre dire que ce n'est pas parce qu'il y a deux systèmes pénaux au Canada, parce qu'une personne peut être accusée ou acquittée pour les mêmes faits, les mêmes événements, deux fois.

**Bgén Watkin :** On peut plaider l'autrefois acquit devant n'importe quel tribunal. On peut certainement le plaider deux fois, en effet.

**Le sénateur Nolin :** Merci beaucoup.



**Senator Baker:** In *MacKay*, a big deal was made of this in that no, if you are convicted in a civilian court, you cannot be retried in a military court. However, if you were convicted in a military court, you could then face charges in a civilian court for the same offence, with the provision that the judgment that was made in the military court shall be taken into consideration. Does that ring a bell with you at all?

**BGen. Watkin:** I am afraid I will have to go back and reread *MacKay*.

**Senator Baker:** I wonder if you could get your legal people to send us a letter, to the chair of the committee, to explain when that provision was changed.

**BGen. Watkin:** I will do so, and explain the autrefois acquit situation.

**Senator Baker:** On that particular case, that particular instance.

**The Chairman:** Thank you very much, Brigadier-General.

Honourable senators, this brings this session of our hearing on Bill S-3 to an end. The committee will now be adjourned until tomorrow morning, when hearings on this bill will be resumed.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Thursday, November 23, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-3, to amend the National Defence Act, the Criminal Code, the Sex Offender Information Registration Act and the Criminal Records Act, met this day at 10:50 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I would like to call this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order. This is our second meeting in relation to Bill S-3, to amend the National Defence Act, the Criminal Code, the Sex Offender Information Registration Act and the Criminal Records Act. The bill is designed to amend the National Defence Act to require offenders, who have committed offences of a sexual nature, to provide information for registration in a national database under the Sex Offender Information Registration Act. This scheme parallels the one found in the Criminal Code and the Sex Offender Information Registration Act. The scheme to register civilian sex offenders was proclaimed in force on December 15, 2004.

**Le sénateur Baker :** Dans l'affaire *MacKay*, on a fait grand cas du fait que si l'on est accusé devant un tribunal civil, on ne peut pas être accusé de nouveau devant un tribunal militaire. Cependant, si l'on est accusé devant un tribunal militaire, on peut ensuite faire l'objet d'accusations devant un tribunal civil pour la même infraction, sous réserve que le jugement prononcé par le tribunal militaire soit pris en compte. Cela vous dit-il quelque chose?

**Bgén Watkin :** Je crains que je vais devoir retourner lire le jugement *MacKay*.

**Le sénateur Baker :** Je me demande si vous pouvez demander à vos avocats de nous envoyer une lettre, d'en envoyer une au président du comité, pour nous expliquer quand cette disposition a été modifiée.

**Bgén Watkin :** Je vais le faire et vous expliquer également la situation pour l'autrefois acquit.

**Le sénateur Baker :** Dans ce cas particulier.

**Le président :** Merci infiniment, monsieur le brigadier-général.

Mesdames et messieurs les sénateurs, cela vient clore cette séance d'examen sur le projet de loi S-3. Le comité va suspendre ses travaux jusqu'à demain matin, puis reprendra son examen sur ce projet de loi.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le jeudi 23 novembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, le Code criminel, la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et la Loi sur le casier judiciaire, se réunit ce jour à 10 h 50 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, je déclare ouverte cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Ceci est notre deuxième séance consacrée au projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, le Code criminel, la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et la Loi sur le casier judiciaire. Le projet de loi vise à modifier la Loi sur la défense nationale de manière à obliger les personnes déclarées coupables d'infraction de nature sexuelle à fournir des renseignements qui seront enregistrés dans une banque de données nationale aux termes de la Loi sur l'enregistrement des renseignements sur les délinquants sexuels. Ces mesures sont semblables à celles qui sont prévues dans le Code criminel et dans la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels. Le régime d'enregistrement des délinquants sexuels civils a pris effet le 15 décembre 2004.

Today, I am very pleased to welcome Karen D. Davis, Defence Scientist at the Canadian Forces Leadership Institute. Ms. Davis has had a distinguished career, which has included 15 years of applied research and policy analysis, and 22 years of service with the Canadian Forces. She is well-known for writings on the military and, of importance to this study, on gender and diversity issues related to the Canadian Forces.

Joining her this morning is Dr. Marcia Kovitz, professor and chair of the Department of Sociology and Anthropology at John Abbott College, an affiliate of the McGill Centre for Research and Teaching on Women through which she conducts her research. She is the author of *The Roots of Military Masculinity* in *Military Masculinities: Identity and the State* and of the forthcoming book, *Into Harm's Way* to be published by McGill-Queen's University Press.

We thank you both for being here today. Before I give you the floor, I would like to turn to Senator Baker, who has a point of order that he would like to briefly bring before us.

**Senator Baker:** Mr. Chairman, this will take just two minutes to do. It is a point of order relating to the testimony yesterday with the Judge Advocate General and the minister. It pertains to the cases that were brought up during the testimony relating to sexual assault cases that are heard by the Court Martial Appeal Court, and not just the courts martial. I circulated to members the cases that I wish to draw to their attention, and perhaps it could form an observation to the committee when it makes its report after it deals with this bill.

First, I circulated the case of this past year, *Nystrom*, in the appeal court. At paragraph 64 of that case, they question the constitutionality of section 165.14 of the National Defence Act. Then, Mr. Chairman, at paragraph 65, they make reference to something that Senator Nolin questioned yesterday, with respect to the military courts and the problem of "autrefois acquit." In paragraph 65, reference is made to the Supreme Court of Canada decision in which the following words occur:

His right to rely upon the special pleas of "autrefois convict" or "autrefois acquit" is altered for, while if convicted of an offence in a civil court he may not be tried again for the same offence in a military court, his conviction in a military court does not bar a second prosecution in a civil court.

It was in the context of not civil and criminal proceedings and parallel proceedings in both those jurisdictions, but a civilian court versus a military court.

Then, at paragraph 68 — and it was in that context that I raised the question — it says that because of the 1998 amendments to the act, which we made, it expanded the jurisdiction of the military courts by allowing them to try sexual offences, until then tried only by civilian courts. Then it goes on to

Je suis très heureux d'accueillir aujourd'hui Karen D. Davis, Service scientifique de la défense de l'Institut de leadership des Forces canadiennes. Mme Davis a fait une carrière éminente, comprenant 15 années de recherche appliquée et d'analyse des politiques et 22 années de service dans les Forces canadiennes. Elle est très connue pour ses écrits sur les forces armées et, ce qui nous importe en l'occurrence, sur les questions liées au genre et à la diversité au sein des Forces canadiennes.

Elle comparaît ce matin en compagnie de Mme Marcia Kovitz, professeure et doyenne du Département de sociologie et d'anthropologie du Collège John Abbott, affilié au McGill Centre for Research and Teaching on Women, par le biais duquel elle mène ses recherches. Elle est l'auteure de *The Roots of Military Masculinity*, un essai paru dans *Military Masculinities: Identity and the State*, et son prochain ouvrage, *Into Harm's Way*, sera publié par McGill-Queen's University Press.

Nous vous remercions toutes deux d'être venues nous rencontrer aujourd'hui. Avant de vous donner la parole, je vais me tourner vers le sénateur Baker, qui a un rappel au Règlement à nous soumettre brièvement.

**Le sénateur Baker :** Monsieur le président, cela ne me prendra que deux minutes. Il s'agit d'un rappel au Règlement en rapport avec le témoignage, hier, du juge-avocat général et du ministre. Il s'agit des affaires d'agression sexuelle évoquées lors du témoignage et portées devant la Cour d'appel de la cour martiale, et pas seulement devant les cours martiales de première instance. J'ai fait distribuer aux membres les titres des affaires sur lesquelles j'aimerais attirer leur attention, et peut-être pourraient-elles faire l'objet d'une observation que le comité insérerait dans son rapport sur le projet de loi.

Premièrement, je vous réfère à l'affaire *Nystrom* entendue l'an dernier par la Cour d'appel. Au paragraphe 64, le jugement met en doute la constitutionnalité de l'article 165.14 de la Loi sur la défense nationale. Puis, monsieur le président, au paragraphe 65, il fait référence à un point que le sénateur Nolin a soulevé hier relativement aux tribunaux militaires et à la notion d'"autrefois acquit". Au paragraphe 65, le jugement cite une décision de la Cour suprême du Canada où l'on peut lire :

Son droit d'invoquer les plaidoyers spéciaux d'"autrefois convict" ou d'"autrefois acquitté" est modifié car, s'il est déclaré coupable d'une infraction par un tribunal civil, il ne peut être jugé de nouveau pour la même infraction par un tribunal militaire, mais sa déclaration de culpabilité par un tribunal militaire n'empêche pas une deuxième poursuite devant un tribunal civil.

Cela s'inscrit dans le contexte de poursuites civiles et criminelles en parallèle dans les deux juridictions, soit une cour civile et une cour militaire.

Puis, au paragraphe 68 — et c'est dans ce contexte que j'ai soulevé la question — on lit que c'est suite aux modifications apportées à la loi en 1998 que la compétence des tribunaux militaires a été élargie aux infractions à caractère sexuel, qui n'étaient jusqu'alors jugées que par les tribunaux civils. Ensuite, le



make a judgment, which questions the constitutionality — and this is the Court Martial Appeal Court — of the mode of trial in these cases.

The other two brief cases that I have here are the striking down of the regulations in the Canada courts martial decisions of this year, one being *R. v. Parsons*.

**The Chairman:** Could you read the citation into the record so we have that?

**Senator Baker:** Yes, I think that would be very useful. Paragraph 129 says:

There will therefore be a declaration that QR&O article 19.75 does not apply in respect of a military judge.

Then paragraph 131:

There will therefore be a declaration that QR&O 101.15(2) and 101.15(3) and 101.17(2) are inconsistent with section 11(d) and therefore of no force and effect.

All of these cases have to do with section 11(d) of the Constitution Act, which, as everyone knows, says:

Any person charged with an offence has the right to be presumed innocent until proven guilty according to law in a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal.

These court judgments that are being judged this year are saying that this is not an independent and impartial tribunal.

Finally, I have another case of January of this year, *R. v. Joseph*, and in this, the Canada courts martial judge is making a judgment “on behalf of” and I have four cases. I reference paragraph 1, in which it says:

This application is one of three similar applications argued before standing courts martial presided by this military judge. The other cases are the Standing Court Martial concerning Corporal H.P. Nguyen that commenced on 12 October 2005 in Sherbrooke, Québec, and the Standing Court Martial concerning Ex-Leading Seaman LaSalle that commenced in Gatineau, Québec, on 1 November 2005.

Mr. Chairman, on page 44 of that judgment the judge strikes down five sections of the National Defence Act and their regulations.

Could I put on the record those simple references?

**The Chairman:** Do they relate to this bill?

**Senator Baker:** Yes, because in these cases of sexual assault, the Court Martial Appeal Court declared the accused innocent although the courts martial had declared the accused guilty. The accused was acquitted of all charges and a consideration given during that judgment was the constitutionality of a section of the National Defence Act.

jugement — et c’est celui de la Cour d’appel de la cour martiale — met en doute la constitutionnalité du mode de procès dans ces affaires.

Les deux autres causes que j’aimerais citer brièvement portent sur l’invalidation du règlement d’application par des jugements de cours martiales du Canada cette année, l’une des causes étant *R. c. Parsons*.

**Le président :** Pourriez-vous lire la citation aux fins du compte rendu?

**Le sénateur Baker :** Oui, je pense que ce serait très utile. Au paragraphe 129, on lit :

Il y aura par conséquent une déclaration à l’effet que l’article 19.75 des ORFC ne s’applique pas à un juge militaire.

Puis, au paragraphe 131 :

Il y aura une déclaration à l’effet que les paragraphes 101.15(2) et 101.15(3) et 101.17(2) des ORFC sont contraires à l’alinéa 11d) et sont de ce fait inopérants.

Toutes les affaires mettent en jeu l’alinéa 11d) de la Loi constitutionnelle qui, comme chacun sait, stipule :

Tout inculpé a le droit d’être présumé innocent tant qu’il n’est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l’issue d’un procès public et équitable.

Ces jugements rendus cette année disent tous que ceci n’est pas un tribunal indépendant et impartial.

Enfin, j’ai une autre affaire de janvier de cette année, *R. c. Joseph*, dans laquelle le juge de la cour martiale rend un jugement global applicable à quatre causes. Je cite le paragraphe 1 :

La requête est l’une de trois demandes similaires qui ont été adressées à des cours martiales permanentes présidées par ce juge militaire. Les autres causes sont celles de la cour martiale permanente du caporal H.P. Nguyen qui a débuté le 12 octobre 2005 à Sherbrooke, Québec, et celle de la cour martiale permanente de l’ex-matelot de première classe LaSalle qui a débuté le 1<sup>er</sup> novembre à Gatineau, au Québec.

Monsieur le président, à la page 44 de ce jugement, le juge invalide cinq articles de la Loi sur la défense nationale et les dispositions correspondantes du règlement d’application.

Pourrais-je verser au dossier ces simples références?

**Le président :** Sont-elles en rapport avec ce projet de loi?

**Le sénateur Baker :** Oui, car dans les cas d’agression sexuelle, la Cour d’appel de la cour martiale a déclaré l’accusé innocent bien que la cour martiale l’ait reconnu coupable. L’accusé a été acquitté de toutes les charges, l’un des éléments pris en considération dans ce jugement étant la constitutionnalité d’un article de la Loi sur la défense nationale.

Very briefly, section 165.21(2) of the National Defence Act where it uses the words “for the term of five years” contravenes section 11(d) of the Constitution Act. This infringement has not been demonstrably justified as a reasonable limit pursuant to section 1 of the Constitution Act.

In each of these cases, the judge takes five different regulations and sections of the National Defence Act and tests them against section 1 of the Constitution Act, which was his duty to do, and found them wanting in all cases and declared them of no force and effect.

The Judge Advocate General appeared before the committee yesterday and although he did not express ignorance of some of these cases, he expressed the opinion that they would have to reread the cases. After my checking this morning, I discovered there were not just two cases, but six cases in 2006 judged in the court. It strikes me as strange that the Judge Advocate General would not have known these cases were striking down sections of the act. Perhaps he did know and in his excellent manner, in giving testimony before the committee, perhaps the Judge Advocate would not have said what the Judge Advocate General said in those circumstances. I am not questioning his remarks before the committee, but it strikes me as unusual that he would not have known about these cases.

In conclusion, I believe it goes back to reference made in these cases of the review of Mr. Justice Lamer of what we passed in 1988, which came into effect in 1999. Justice Lamer said it does not meet the standard of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, and the appointment of judges and term of tenure is an important matter.

I feel, Mr. Chairman, that perhaps we could make it an observation at the end and make reference to it in some way; therefore, examination could be done of these cases.

**Senator Milne:** On this point, I was going to ask our Library of Parliament analyst, are these sections of the act that Senator Baker has cited opened by this bill?

**Margaret Young, Researcher, Library of Parliament:** I do not believe so.

**Senator Milne:** I am agreeing with you that they are worth observation, but we cannot do anything about them in this bill.

**Senator Baker:** No.

**The Chairman:** Thank you both very much. Ms. Davis and Ms. Kovitz, I apologize, but it was important to get this on the record. You now have the floor.

**Karen D. Davis, Defence Scientist, Section Head, Professional Concepts, CF Leadership Institute, National Defence, as an individual:** Honourable senators, esteemed colleagues and visitors, good morning. Thank you for the opportunity to address the Senate of Canada on an issue that is important to the Canadian Forces and, thus, the people of Canada. I am a defence scientist and member of Defence Research and

Très brièvement, le paragraphe 165.21(2) de la Loi sur la défense nationale, lorsqu’il stipule « pour un mandat de cinq ans », contrevient à l’alinéa 11d) de la Loi constitutionnelle. Cette dérogation n’a pas de justification démontrable au terme de l’article 1 de la Loi constitutionnelle.

Dans chacun de ces cas, le juge prend cinq articles différents de la Loi sur la défense nationale et les dispositions correspondantes du règlement d’application et les éprouve à la lumière de l’article 1 de la Loi constitutionnelle, comme il en a le devoir, et conclut qu’ils ne sont pas conformes à la Constitution et les déclare nuls et non avenus.

Le juge-avocat général a comparu devant le comité hier et, sans se dire ignorant de ces jugements, a indiqué qu’il lui faudrait les relire. Au cours de mes vérifications ce matin, j’ai découvert qu’il n’y avait pas seulement deux affaires, mais six jugées en 2006. Il me paraît étrange que le juge-avocat général ne soit pas informé du fait que ces jugements invalident des articles de la loi. Peut-être, s’il avait su, lors de son témoignage devant le comité, le juge-avocat n’aurait-il pas dit ce qu’il a dit. Je ne mets pas en question les propos qu’il a tenus devant le comité, mais il me paraît inhabituel qu’il n’ait pas été informé de ces affaires.

En conclusion, je pense que cela met en jeu l’examen fait par M. le juge Lamer de ce que nous avons adopté en 1988, qui a pris effet en 1999. Le juge Lamer dit que ces modifications ne sont pas conformes à la Charte canadienne des droits et libertés, et la nomination des juges et la durée de leur mandat sont une question importante.

Je pense, monsieur le président, que nous pourrions peut-être formuler une observation à la fin de notre étude du projet de loi et faire mention de ces jugements, afin qu’ils fassent l’objet d’un examen.

**Le sénateur Milne :** À ce sujet, j’allais demander à notre analyste de la Bibliothèque du Parlement si les articles de la loi cités par le sénateur Baker sont mis en jeu par ce projet de loi?

**Margaret Young, chargée de recherche, Bibliothèque du Parlement :** Je ne crois pas.

**Le sénateur Milne :** Je conviens avec vous qu’ils méritent une observation, mais nous ne pouvons rien faire à leur sujet dans ce projet de loi.

**Le sénateur Baker :** Non.

**Le président :** Merci beaucoup à tous deux. Madame Davis et madame Kovitz, je vous présente nos excuses, mais il importait de porter cela au compte rendu. Vous avez maintenant la parole.

**Karen D. Davis, scientifique de la Défense, chef de section, Concepts professionnels, Institut de leadership des Forces canadiennes, Défense nationale, à titre personnel :** Bonjour, honorables sénateurs, estimés collègues et visiteurs. Je vous remercie de cette invitation à prendre la parole devant le Sénat du Canada sur un sujet d’importance pour les Forces canadiennes et, de ce fait, d’importance aussi pour le public canadien. Je suis



Development Canada's Centre for Operational Research and Analysis. My current assignment is with the Canadian Forces Leadership Institute in Kingston, Ontario. Until November 2000, I was a personnel selection officer in the Canadian Armed Forces.

Today, I am presenting my interpretation on the position of women in the Canadian Forces and the relevance to proposed amendments under the Bill S-3. I will rely on my research and other data that I have available to me; however, the interpretation and views that I present are my responsibility and do not necessarily reflect the position of the Department of National Defence.

It is important to acknowledge at the outset that most women in the Canadian Forces experience a fair and equitable environment and enjoy support from leaders and male team members, often in isolated and demanding environments. In ensuring that this continues to be the case, my position is that it is essential to ensure open and transparent civilian oversight of issues of sexual assault that take place within a military context. If military cases are handled differently in any way from a civilian case, perceptions of fairness and equality toward women in the Canadian Forces will be jeopardized.

The research that I conducted placed a particular focus on the experiences of women who left the Canadian Forces from 1990 to 1993 and prior to completing significant phases of their training or an employment engagement. As a result, my findings cannot be generalized to the experience of all women serving in the Canadian Forces today. Many are choosing to stay and complete full and successful careers in a range of environments and roles. However, the research that I conducted clearly demonstrated that members of the Canadian Forces, and women who were in isolated and operational employment and training environments in particular, were vulnerable to harassment, assault and sexual assault. In addition, once an incident or series of incidents had occurred, the nature of that isolation and the overriding culture of the military created significant barriers for women in seeking justice.

There are indications that women have become less likely to experience harassment in the military since 1993. Comparative analysis of harassment survey data collected across the Canadian Forces in 1992 and 1998, for example, indicates that while women remain much more likely than their male counterparts to report experiences of sexual harassment, the reported rate of sexual harassment among servicewomen did drop from 26.2 per cent in 1992 to 14 per cent in 1998.

In spite of the progress of women in the Canadian Forces and the substantial contribution they make to defence and Canada today, military culture is predicated on masculine values and women are a minority in the Canadian Forces. Today, women comprise approximately 13 per cent of the regular force and over 20 per cent of reserve members. In terms of leadership, women comprise 9.5 per cent of senior non-commissioned members and 9.3 per cent of senior officers. They comprise, however, less than

scientifique de la Défense et membre du Centre de recherche et d'analyse opérationnelle de Recherche et développement pour la défense Canada. Je suis actuellement affectée à l'Institut de Leadership des Forces canadiennes à Kingston, en Ontario. Jusqu'en novembre 2000, j'étais agente de sélection du personnel dans les Forces armées canadiennes.

Je vous présente aujourd'hui mon interprétation de la situation des femmes dans les Forces canadiennes et l'adéquation des modifications proposées dans le projet de loi S-3. Je me fie en cela à mes recherches et à d'autres données que je possède; cependant, l'interprétation et les opinions que je formule sont les miennes et ne reflètent pas nécessairement la position du ministère de la Défense nationale.

Il importe de reconnaître au départ que la plupart des femmes servant dans les Forces canadiennes bénéficient d'un milieu juste et équitable et jouissent du soutien de la hiérarchie et des membres masculins des équipes, souvent déployés dans des lieux isolés à l'environnement exigeant. Ma position est qu'il est essentiel, afin qu'il en reste ainsi, de mettre en place un mécanisme de surveillance civil ouvert et transparent des incidents d'agressions sexuelles survenant dans le contexte militaire. Si les affaires militaires sont traitées différemment des affaires civiles, on risque de compromettre la perception que les femmes sont traitées de manière juste et égale au sein des Forces canadiennes.

La recherche que j'ai menée se concentrait particulièrement sur le vécu des femmes qui ont quitté les Forces canadiennes entre 1990 et 1993 et avant l'achèvement de phases importantes de leur formation ou d'une affectation. De ce fait, on ne peut extrapoler les résultats pour les appliquer à l'expérience de toutes les femmes servant aujourd'hui dans les Forces canadiennes. Beaucoup choisissent de rester et mènent une carrière riche et réussie dans une diversité d'environnements et de rôles. Cependant, ma recherche démontre clairement que des membres des Forces canadiennes, en particulier des femmes se trouvant dans un milieu opérationnel et de formation isolé, sont vulnérables au harcèlement, aux voies de fait et à l'agression sexuelle. En outre, une fois qu'il s'est produit un ou plusieurs incidents, l'isolement et la culture militaire dominante constituent des obstacles notables pour les femmes demandant réparation.

Selon certaines indications, les femmes sont devenues moins susceptibles de souffrir de harcèlement dans les forces armées depuis 1993. L'analyse comparative des résultats d'enquête sur le harcèlement recueillis dans les Forces canadiennes en 1992 et 1998, par exemple, montre que si les femmes restent beaucoup plus susceptibles que leurs homologues masculins à déclarer avoir fait l'objet de harcèlement sexuel, leur taux est tombé de 26,2 p. 100 en 1992 à 14 p. 100 en 1998.

En dépit des progrès réalisés par les femmes dans les Forces canadiennes et de la contribution substantielle qu'elles apportent aujourd'hui à la défense et au Canada, les valeurs masculines continuent à sous-tendre la culture militaire et les femmes restent une minorité dans les Forces canadiennes. Aujourd'hui, les femmes représentent environ 13 p. 100 des effectifs de la force régulière et plus de 20 p. 100 de la force de réserve. Au niveau de l'encadrement, les femmes représentent 9,5 p. 100 des

4 per cent of pilots, combat arms officers and soldiers and non-commissioned members in naval maintenance and engineering related trades.

In some of these areas in which women have the lowest representation, they are very likely to be in situations where they are the only woman, or one of a very few women, on a training course or similarly isolated in an operational environment. In addition, in occupational domains such as the combat arms, where the representation of women is low, most, if not all, of these women will be junior non-commissioned members or junior officers. The vulnerability of these small numbers of women is heightened by the socially gendered and geographic isolation of their employment, as well as the scarcity, if not complete absence, of female leaders in that environment.

Although the experiences that I analyzed took place over 10 years ago, and numerous initiatives have been put in place to increase awareness and accountability of leaders in the Canadian Forces in mixed gender and diverse environments, in my opinion, it would be quite naive to assume that incidents of harassment and assault have disappeared.

In summary, I submit that proposed new section 227.15(2) within Bill S-3 threatens perceptions of fairness in bringing a process that, in all likelihood, has already been long and difficult to final justice. Proposed new section 227.15(2) is not sufficiently precise in identifying what constitutes "operational reasons," is not sufficiently precise in determining the overall or maximum length of time that operational reasons can be applied and delay a process, and allows for the potential employment of an offender in an environment that presents real or perceived risk to Canadian Forces members. It is essential that Canadian Forces members and Canadian society are confident that these processes are fully transparent, fair and equitable.

**The Chairman:** Before I turn to Ms. Kovitz and before you leave, can you tell us what you feel should constitute operational reasons? Do you have something specific for us?

**Ms. Davis:** I do not have anything specific, but I would submit that it would have to be something in the line of a national emergency. I do not think a routine operational deployment, for example, could constitute an operational reason.

**The Chairman:** I am sure this will come up during questioning. Thank you for that.

**Dr. Marcia Kovitz, Professor, John Abbott College, as an individual:** First, I want to thank Ms. Davis for her comments. I have always been an admirer of hers. I also would like to thank you for the privilege of being invited to address you.

My arguments are far more theoretical, although I do have substantial data from interviews that I have conducted with military officers of the Canadian Forces. If you are interested, I would be prepared to cite a few of them.

sous-officiers supérieurs et 9,3 p. 100 des officiers supérieurs. Cependant, moins de 4 p. 100 des pilotes, des officiers des armes de combat, et des soldats et sous-officiers de l'entretien naval et du génie sont des femmes.

Dans certains de ces domaines où les femmes sont les plus faiblement représentées, elles sont très susceptibles d'être la seule femme ou l'une d'un très petit nombre à suivre un cours de formation ou à travailler dans un environnement opérationnel isolé. En outre, dans les domaines professionnels tels que les armes de combat, où la représentation des femmes est faible, la plupart, voire toutes, sont des sous-officiers ou des officiers de rang subalterne. La vulnérabilité de ce petit nombre de femmes est encore accrue par la mentalité masculine et l'isolement géographique de leur lieu d'affectation, ainsi que la rareté, voire l'absence complète, de femmes en situation d'autorité.

Bien que les expériences que j'ai analysées remontent à plus de 10 ans et que de nombreuses initiatives aient été prises afin d'accroître la sensibilité et la responsabilisation des dirigeants des Forces canadiennes placés dans un environnement de mixité et de diversité, à mon avis, il serait naïf de croire que les incidents de harcèlement et d'agression aient disparu.

En résumé, je fais valoir que le nouveau paragraphe 227.15(2) du projet de loi S-3 menace la perception d'équité en retardant une instance qui, en toute probabilité, n'est déjà que trop longue et difficile avant le jugement final. Le nouveau paragraphe 227.15(2) ne précise pas suffisamment la durée globale ou maximale pendant laquelle les raisons opérationnelles peuvent être invoquées pour retarder une instance et autorisent potentiellement l'emploi d'un contrevenant dans un environnement exposant des membres des Forces canadiennes à un risque réel ou apparent. Il est essentiel que les membres des Forces canadiennes et la société canadienne soient assurés que ces processus sont pleinement transparents, juste et équitable.

**Le président :** Avant de donner la parole à Mme Kovitz et avant que vous partiez, pouvez-vous nous indiquer ce que devraient être, à votre avis, ces raisons opérationnelles? Avez-vous quelque chose de précis à nous soumettre?

**Mme Davis :** Je n'ai rien de précis, mais je dirais que ce devrait être de la nature d'une urgence nationale. Je ne pense pas qu'un déploiement opérationnel de routine, par exemple, puisse constituer une raison opérationnelle.

**Le président :** Je suis sûr que nous reviendrons là-dessus pendant la période des questions. Merci de votre réponse.

**Marcia Kovitz, professeure, Collège John Abbott, à titre personnel :** Je veux tout d'abord remercier Mme Davis de ses propos. J'ai toujours été l'une de ses admiratrices. J'aimerais également vous remercier du privilège que vous m'accordez en m'invitant à comparaître devant le comité.

Mes arguments sont beaucoup plus théoriques, bien que je sois en possession de nombreuses données concrètes tirées de mes entretiens avec des officiers des Forces canadiennes. Si vous êtes intéressés, je pourrais vous en citer quelques-unes.



I believe that the issues are both cultural and structural — setting a particular environment that is inimical to the fair treatment of women who are assaulted, or anyone who happens to face a problem of sexual assault.

In the brief time allotted for this presentation, I will direct my comments to that part of Bill S-3 that would grant to the Chief of the Defence Staff the right to exempt a convicted military sex offender from the act's provisions for operational reasons and for reasons of national security and international relations.

This aspect of the amendment would, effectively, give precedence to requirements of military operations, and, under the aforementioned conditions, would keep sex offenders off the National Sex Offender Registry, thereby excluding them from civilian oversight.

The question becomes, if the reason for the establishment of the registry is the protection of public safety, does this include the safety of military members who, themselves, may be at risk of being sexually assaulted? Would the military be the best party to oversee sex offenders in cases where these offenders are exempted from the registry?

One basis for evaluating whether the military would be the best party to oversee convicted sex offenders is to consider the risks that female military members now face of being sexually assaulted. One must keep in mind that most sexual assaults and sexual harassment victims fail to report their victimization. There is a tremendous amount of data on this.

There is considerable evidence that female soldiers may be more at risk inside the military than without. We should remember that within the general population, roughly one in four women faces a real prospect of being raped in her lifetime.

This evidence also suggests that the sexual abuse of women in the military is far from incidental, that it runs the full spectrum from harassment to violent sexual assault, and is especially severe in hostile environments such as war zones. How do we explain this, especially since the military environment is a highly supervised one in which leaders are expected to know and to closely monitor their subordinates in ways that would not be tolerated in civilian life?

The answer is twofold. It can be found in military culture, as well as in the organizational structure. These have definite effects on how sex offences are perceived and addressed. It does not mean that most women in the military face these experiences, but those who do face them face a certain kind of response from the leadership.

The military is masculine in at least three ways: the predominance of men — and since most soldiers are men, this does not need much elaboration; the dominance of a masculine value and symbolic system; and the male dominance of the chain of command. Thus, the problem is both cultural and structural.

Je pense que les problèmes sont à la fois culturels et structurels — établissant un environnement qui ne favorise pas le traitement équitable des femmes victimes d'agression, ou de quiconque se trouve confronté à un problème d'agression sexuelle.

Pendant les quelques minutes qui me sont allouées, je vais me concentrer sur cette partie du projet de loi S-3 qui accorderait au chef d'état-major de la défense le droit de soustraire un militaire reconnu coupable d'infraction sexuelle aux dispositions de la loi pour des raisons opérationnelles ou des raisons de sécurité nationale et de relations internationales.

Cette disposition donnerait préséance, à toutes fins pratiques, aux exigences des opérations militaires et, dans les conditions précitées, ferait en sorte que les délinquants sexuels ne seraient pas versés au Registre national des délinquants sexuels et les soustrairait de ce fait à la surveillance civile.

La question devient de savoir, dans la mesure où la création du registre a pour objet la protection du public, si cette dernière englobe aussi la sécurité des militaires qui peuvent eux-mêmes courir le risque d'être agressés sexuellement? Est-ce que les forces armées sont les mieux placées pour surveiller les délinquants sexuels dans le cas où ces derniers sont exemptés du registre?

Une méthode pour évaluer si les forces armées sont la meilleure autorité pour superviser les délinquants sexuels déclarés coupables consiste à déterminer les risques d'agression sexuelle que courent les femmes militaires. Il ne faut pas oublier que la plupart des victimes d'agression et de harcèlement sexuel ne déposent pas plainte. Il existe une énorme masse de données à cet effet.

Les preuves ne manquent pas que les femmes soldats sont plus exposées au risque à l'intérieur des forces armées qu'en dehors. Il ne faut pas perdre de vue que dans la population générale, environ une femme sur quatre court un risque réel d'être violée une fois dans sa vie.

Ces données indiquent également que les abus sexuels infligés aux femmes dans les forces armées sont loin d'être fortuits, qu'ils couvrent toute la gamme depuis le harcèlement jusqu'à l'agression sexuelle violente et sont particulièrement fréquents dans des environnements hostiles tels que les zones de guerre. Comment expliquer cela, sachant que l'environnement militaire en est un hautement encadré, où les chefs sont censés connaître et contrôler de près leurs subordonnés d'une manière qui ne serait pas tolérée dans la vie civile?

La réponse est double. Elle réside dans la culture militaire, ainsi que dans la structure organisationnelle. Les deux façonnent nettement la façon dont les infractions sexuelles sont perçues et traitées. Cela ne signifie pas que la plupart des femmes militaires vivent de tels abus, mais celles qui en sont victimes se heurtent à certains types de réponse de la part de la hiérarchie.

Le monde militaire est masculin d'au moins trois façons : la prédominance des hommes — et puisque la plupart des soldats sont des hommes, cela se passe d'explication; la dominance d'un système de valeurs et de symboles masculins; et la domination de la chaîne de commandement par les hommes. Ainsi, le problème est à la fois culturel et structurel.

What do we know about the military's masculine culture? The military's institutional culture privileges hyper-masculinity, which is an extreme form of masculinity that fuses virility, strength and aggression. Masculinity remains a measure of successful soldiering and of leadership characteristics, even on the part of women. The dominant military paradigm continues to be that of the combat-masculine-warrior, because training for and fighting wars remains the primary role of armed forces. Militaries use gender to generate and sustain combativeness in soldiers. The meaning system that informs the combat-masculine-warrior culture is founded on a series of corresponding oppositions that include: friend versus enemy, good versus bad, defender versus defended, protector versus protected, strong versus weak, operational effectiveness versus ineffectiveness and masculinity versus femininity. These are dichotomous.

As one military sociologist put it, the socializing process in the army aims to teach toughness and masculinity and to eliminate what is regarded as effeminate.

Thus, as far as women are associated with femininity — and there are multiple military femininities and masculinities — they will represent those characteristics that the soldier needs to overcome, particularly weakness and operational ineffectiveness. In this, women, as the embodiment of these aspects of femininity, represent the “Enemy.”

Together, these cultural characteristics would explain any expressed hostility toward women in the form of sexual harassment or assault. If leaders share these values, and I argue elsewhere that they actually inculcate them in basic training — I am not the only one who argues this — this would affect how these leaders perceive and act on cases of sexual assault or abuse.

I was just discussing military culture. I will move on to military organizational structure.

As well as having a masculine culture, the military is masculine in its organizational structure and priorities. The military hierarchy is dominated by men, with few women at the upper echelons. Public space — for example, pornography, et cetera — and interaction are constructed as masculine, as is public discourse: Remarks that are sexist would be normalized as part of the working environment.

The military prioritizes operational effectiveness, which serves as a prism for evaluation. For example, one of the officers I interviewed said he was lamenting that a particular warrant officer had been discharged. He said this man had served in the military for 25 years and he had been wonderful.

This warrant officer was convicted of sexually abusing his young daughter; he was convicted of incest. The basis of the dismay expressed by the officer I interviewed, the commissioned officer, was the warrant officer's effectiveness as a soldier. He felt the warrant officer's military performance, his outstanding military career, should be taken into account when judging him for incest.

Que savons-nous de la culture militaire masculine? La culture institutionnelle militaire privilégie l'hyper-masculinité, qui est une forme extrême de masculinité conjuguant la virilité, la force et l'agressivité. La masculinité reste un critère de réussite militaire et d'aptitude à diriger, même chez les femmes. Le paradigme militaire dominant continue d'être le guerrier masculin, car le rôle premier des forces armées reste d'entraîner au combat et de conduire les guerres. Les forces armées utilisent le genre pour produire et maintenir la combativité des soldats. La structure d'entendement qui sous-tend la culture du guerrier masculin est fondée sur une série d'antinomies qui opposent l'ami à l'ennemi, le bien au mal, le défenseur au défendu, le protecteur au protégé, le fort au faible, l'efficacité opérationnelle à l'inefficacité et la masculinité à la féminité. Ce sont toutes là des dichotomies.

Comme l'a exprimé un sociologue militaire, le processus de socialisation dans l'armée vise à inculquer l'endurance et la masculinité et à réprimer tout ce qui est considéré comme efféminé.

Aussi, dans la mesure où les femmes sont associées à la féminité — et il existe quantité de féminités et de masculinités militaires — elles incarnent ces caractéristiques que le soldat doit surmonter, en particulier la faiblesse et l'inefficacité opérationnelle. En cela, les femmes, à titre d'incarnation de ces aspects de la féminité, représentent l'« ennemi ».

Au total, ces caractéristiques culturelles peuvent expliquer toutes les expressions d'hostilité envers les femmes sous forme de harcèlement et d'agression sexuelle. Si les dirigeants partagent ces valeurs, et je fais valoir ailleurs qu'ils les inculquent effectivement par l'entraînement de base — et je ne suis pas la seule à le dire — cela se répercute sur la manière dont ces dirigeants perçoivent et sanctionnent les cas d'abus ou d'agression sexuelle.

Nous venons de voir la culture militaire. Je vais maintenant passer à la structure organisationnelle militaire.

En sus d'avoir une culture masculine, les forces armées sont masculines de par leur structure organisationnelle et leurs priorités. La hiérarchie militaire est dominée par les hommes et compte peu de femmes aux échelons supérieurs. L'espace public — par exemple, la pornographie, et cetera — et l'interaction sont construits sur le mode masculin, tout comme le discours public : les propos sexistes se voient normalisés comme éléments du milieu de travail.

Les forces privilégient l'efficacité opérationnelle, laquelle sert de prisme d'évaluation. Par exemple, l'un des officiers avec qui j'ai eu un entretien se lamentait de ce qu'un certain adjudant avait été révoqué. Il disait que cet homme avait servi dans les forces armées pendant 25 ans de façon exemplaire.

Cet adjudant avait été condamné pour abus sexuel sur sa fille en bas âge; il avait été condamné pour inceste. La consternation exprimée par cet officier, un officier commissionné, reposait sur les qualités de soldat de l'adjudant. Il estimait que la valeur militaire de l'adjudant, sa carrière militaire exceptionnelle, aurait dû être prise en compte au moment de le juger pour inceste.



The command structure lends itself to the potential of abuse. Here again, I interviewed a senior military officer of the Canadian Forces, who expressed it in this way. If you want me to, I could cite the actual quotation. This was candidly acknowledged by one of the senior officers as being a serious problem with the military judicial system, particularly where there are officers of one gender, who are supervising subordinates of another gender.

Finally, there is also the question of commanders' disciplinary discretion. I checked with a member of the Judge Advocate General, so I will withdraw these remarks because, apparently, it does not apply to Canada. Whether there is any leeway on the part of a commander to apply non-judicial types of punishments for sex offences is apparently not the case, but I will get more information. My position is similar to that of Ms. Davis in that I believe there should be civilian oversight of sex offences and that people should be included in the registry.

**The Chairman:** Thank you. In the course of your presentation, you said that you have to keep in mind that most sexual assault and sexual harassment victims fail to report their victimization. As well, you told this committee that there is lots of data on that. Have you done that research?

**Ms. Kovitz:** No, I do not do research on sexual assault, but if you want to do that research, I can send you something.

**The Chairman:** You said there is lots of data on it. Do you have the data here?

**Ms. Kovitz:** I do not do research on sexual assault or harassment.

**The Chairman:** I asked if you had the data here.

**Ms. Kovitz:** No.

**The Chairman:** That is fine.

**Senator Jaffer:** Thank you both for your presentations. They were useful. I worked with the military in the 1990s on the issue of sexual assault. It is my impression that that was not a good time in the military for many women; it was a difficult time. I know that changes have been implemented. Are you happy with the changes that were implemented, and how has the environment changed?

**Ms. Davis:** The changes represent significant improvement in the environment for women in the Canadian Forces. I was involved as a policy officer in the development of the new harassment policy, for example. In preparing to come today, I learned that Chief Review Services has just conducted an evaluation of our harassment complaint process and the alternative dispute resolution process. It seems to be working well for the majority of people. The problem identified is that we have not continued to track our progress in this area in a systematic and comparable way. For example, when I talked about the decrease in rates of reported harassment from 1992 to 1998, we had no data beyond 1998 to actually say that reported

La structure de commandement elle-même prête aux abus. Là encore, j'ai parlé avec un haut gradé des Forces canadiennes qui a exprimé cela à sa manière. Si vous le voulez, je pourrai vous donner la citation exacte. Cela a été franchement reconnu par un officier supérieur comme étant un problème sérieux du système judiciaire militaire, particulièrement lorsque des officiers d'un sexe commandent à des subordonnés de l'autre sexe.

Enfin, il se pose la question du pouvoir discrétionnaire des commandants en matière disciplinaire. J'ai vérifié auprès d'un membre du juge-avocat général, et je vais donc retirer ces remarques car, apparemment, elles ne s'appliquent pas au Canada. Il n'existe apparemment pas de latitude pour un commandant d'imposer des sanctions non judiciaires pour infraction sexuelle, mais je vais me renseigner plus avant. Ma position est similaire à celle de Mme Davis, en ce sens que je crois qu'il faudrait une supervision civile des délinquants sexuels et que ces derniers devraient être inscrits dans le registre.

**Le président :** Merci. Vous avez dit, dans votre exposé, qu'il ne faut pas perdre de vue que la plupart des victimes d'agression et de harcèlement sexuel ne déposent pas plainte. Vous avez ajouté qu'il existe quantité de données à cet effet. Avez-vous effectué cette recherche?

**Mme Kovitz :** Non, je ne fais pas de recherche sur l'agression sexuelle, mais si vous voulez vérifier, je peux vous envoyer des références.

**Le président :** Vous avez dit qu'il existe quantité de données à ce sujet. Les avez-vous ici?

**Mme Kovitz :** Je ne fais pas de recherche sur l'agression ou le harcèlement sexuel.

**Le président :** Je vous ai demandé si vous aviez des données ici.

**Mme Kovitz :** Non.

**Le président :** Bien.

**Le sénateur Jaffer :** Merci à toutes deux de vos exposés. Ils sont utiles. J'ai travaillé avec les forces armées sur la question de l'agression sexuelle dans les années 1990. J'ai l'impression que ce n'était pas une époque favorable pour beaucoup de femmes militaires; c'était une période difficile. Je sais que des changements ont été mis en œuvre. Êtes-vous satisfaites des changements apportés, et de quelle nature sont-ils?

**Mme Davis :** Les changements représentent une amélioration considérable du milieu pour les femmes dans les Forces canadiennes. J'ai joué un rôle, en tant qu'officier chargé des politiques, dans l'élaboration de la nouvelle politique sur le harcèlement, par exemple. En me préparant à ma comparution d'aujourd'hui, j'ai appris que le chef du Service d'examen vient d'effectuer une évaluation de notre mécanisme de plainte pour harcèlement et du mécanisme extrajudiciaire de règlement des différends. Il semble bien fonctionner pour la majorité des intéressés. Le problème mis en lumière est que l'on n'a pas continué à suivre de manière systématique et comparable les progrès dans ce domaine. Par exemple, lorsque j'ai parlé d'une

rates of harassment and, therefore, overall experience of harassment, has gone down.

I believe that things have improved, but I am not satisfied with the overall feeling that is fairly prevalent in the military. We did gender integration from 1989 to 1999 and it is no longer an issue. We are a gender neutral organization, but there is danger in being too complacent about the issue and not continuing to measure what is truly happening.

At the leadership institute we talk about the effectiveness of the Canadian Forces. We have developed a competing values model. We talk about mission success as the overriding goal of the military, but the importance of member well-being, external adaptability, Canadian values, internal integration and team cohesion needs to be ongoing. If we do not continue to monitor what is happening, we cannot balance those values in the right way with military ethos as the glue in the middle holding it together. We are not well enough informed on how all of those dynamics are working together toward mission success. The well-being of every member contributes to the success of the mission.

**Senator Jaffer:** When I worked with people in the armed forces, especially the women, they said that they would not report because it would harm their career. Yesterday, when the minister was here, one of the things he said, which caused me concern, is that they are looking at the convictions. Anyone that works on this issue knows that only the tip of the iceberg goes as far as a conviction. Many cases are not reported for all kinds of reasons. Certainly, in the army, it can be for promotion reasons. There is not the environment to report.

Do you know of any cases where women have not advanced, having made such a report? It is difficult, because it is subjective.

**Ms. Davis:** When the research was published in 1997 and 1998, to which I referred, I became known as someone that people could talk to about issues. They are not cases that I could talk about here, because of second- and third-hand information. However, people come to me and talk about times when they would try to help someone and were told to make this go away. It was basically people wanting to tell me that they had tried to do the best thing, but often it is difficult. That is the general, overall theme.

In terms of military women, at the leadership institute, we have held two women in leadership symposiums. We are trying to get some of our senior women to come forward and talk about what their 20-year or 30-year career has been like and what lessons they have learned that could be useful in helping others. Many of them are saying that they set aside the fact that they were women, because they had to succeed. They hope that they have created an environment where women will feel freer to come forward.

baisse du nombre des plaintes pour harcèlement entre 1992 et 1998, nous n'avions pas de données au-delà de 1998 montrant que les cas déclarés de harcèlement et, par conséquent, la fréquence globale du harcèlement, a baissé depuis.

Je crois que les choses se sont améliorées, mais je ne suis pas satisfaite du sentiment général qui est relativement répandu dans les forces armées. Nous avons opéré l'intégration des sexes entre 1989 et 1999 et ce n'est plus un problème. Nous sommes une organisation sans distinction de sexe, mais il est dangereux de relâcher la vigilance et de ne pas continuer à mesurer ce qui se passe dans les faits.

À l'Institut du leadership, nous parlons de l'efficacité des Forces canadiennes. Nous avons mis au point un modèle des valeurs concurrentes. On dit que l'objectif suprême des forces armées est la réussite des missions, mais il faut néanmoins mettre l'accent sur le bien-être des membres, l'adaptabilité externe, les valeurs canadiennes, l'intégration interne et la cohésion des équipes. Si nous cessons la surveillance, nous ne pouvons pas concilier comme il se doit toutes ces valeurs, l'ethos militaire étant le ciment qui fait tenir l'édifice. Nous ne sommes pas suffisamment renseignés sur la manière dont toutes ces dynamiques interagissent pour assurer la réussite de la mission. Le bien-être de chaque membre contribue au succès de la mission.

**Le sénateur Jaffer :** Lorsque je travaillais avec des militaires, surtout des femmes, elles me disaient qu'elles se taisaient car parler nuirait à leur carrière. Hier, lorsque le ministre a comparu, il a dit une chose qui m'a préoccupée, à savoir qu'il regarde le nombre des condamnations. Quiconque travaille sur cette problématique sait que les condamnations ne représentent que la pointe de l'iceberg. Beaucoup de cas ne sont même jamais déclarés pour toutes sortes de raisons. Dans les forces armées, la crainte de ne pas être promu peut être une raison. Ce n'est pas un milieu propice pour se plaindre.

Connaissez-vous des cas où des femmes qui se sont plaintes n'ont pas été promues? C'est difficile à dire, car c'est subjectif.

**Mme Davis :** Lorsque la recherche dont j'ai parlé a été publiée en 1997 et 1998, je suis devenue connue comme une personne à qui l'on pouvait parler de ces problèmes. Ce ne sont pas des cas que je puis évoquer ici, car c'est de l'information de deuxième et troisième main. Cependant, les gens viennent me voir et me parlent des fois où ils cherchaient à aider quelqu'un et se sont vus dire de laisser tomber. En gros, c'était des gens qui voulaient me dire qu'ils avaient essayé de bien agir, mais c'est souvent difficile. C'est là le thème général.

Pour ce qui est des femmes militaires, à l'Institut du leadership, nous avons invité deux femmes à des symposiums sur le leadership. Nous invitons certaines des femmes ayant le plus d'ancienneté à venir parler de leur carrière de 20 ou 30 ans et des leçons qu'elles ont apprises qui pourraient être utiles à d'autres. Nombre d'entre elles disent qu'elles ont mis de côté le fait qu'elles étaient femmes, car elles y étaient obligées pour réussir. J'espère qu'elles ont créé un cadre tel que les femmes vont se sentir plus libres de porter plainte.



Myself included, many of us knew that, and especially officers. There is a sense of professionalism and you do not complain about things like that. Non-commissioned members, NCMs, are much more likely to come forward on a complaint.

**Senator Jaffer:** My last question is on another organization in uniform: the firefighters in Richmond, British Columbia, where there is an issue around this. We could learn lessons from the reporting that is going on in B.C.

I appreciated your report. In the summary, could we say that the Chief of the Defence Staff has to sufficiently identify in a policy what are operational reasons for suspension? As well, when he does not suspend a person, he would inform the Minister of Defence of the reasons for that action. Would that go toward helping?

**Ms. Kovitz:** Are you asking if that would keep the person off the registry?

**Senator Jaffer:** Yes.

**Ms. Davis:** For an extended period of time?

**Senator Jaffer:** For the operational time.

**Ms. Kovitz:** I would be against keeping a person off the registry under any circumstances.

**The Chairman:** Ms. Davis, because you are the person who made the recommendation near the end of your report, I would like to hear your response to Senator Jaffer's question.

**Ms. Davis:** In my written submission, I included that I felt the suspension of time was unwarranted in addition to the vagueness of the criteria. I would have to see the criteria, but, overall, I am not convinced that it would be warranted, except in very exceptional circumstances. From what I do understand, and I am not a legal expert, there would be a strong onus on the Chief of the Defence Staff to demonstrate that that was a bona fide reason. I do not know enough about the process to know how much scope the organization would have, but it would be under very limited circumstances that I would see it as necessary.

**Senator Ringette:** On that comment, from your knowledge of the process within, do you believe that it is transparent enough to avoid abuse by the current culture and structure?

**Ms. Davis:** I am not confident that, universally, it would be transparent enough. I would agree with Dr. Kovitz that in some circumstances the culture is very strong. In some of the cases of women that I interviewed, by the time the case got to a high enough level to be addressed, they did not even recognize the incident that was described.

Chez les officiers en particulier, moi-même comprise, nous étions nombreux à penser ainsi. Il y a un certain esprit de professionnalisme qui veut que l'on ne se plaint pas de ce genre de choses. Les militaires du rang, les MR, sont beaucoup plus susceptibles de porter plainte.

**Le sénateur Jaffer :** Ma dernière question concerne une autre organisation en uniforme : les pompiers de Richmond, en Colombie-Britannique, où il se pose un problème de cet ordre. Nous pourrions tirer des leçons de ce que l'on lit dans les médias en Colombie-Britannique.

J'ai apprécié votre exposé. Pour résumer, pourrait-on dire que le chef d'état-major de la Défense doit suffisamment préciser sous forme d'une politique les raisons opérationnelles de suspendre? De même, s'il ne suspend pas une personne, il devrait informer le ministre de la Défense des raisons de cette action. Est-ce que cela serait une amélioration?

**Mme Kovitz :** Parlez-vous de la non-inscription de la personne dans le registre?

**Le sénateur Jaffer :** Oui.

**Mme Davis :** Pendant une période prolongée?

**Le sénateur Jaffer :** Tant qu'existent les raisons opérationnelles.

**Mme Kovitz :** Je suis opposée à la non-inscription dans le registre, quelles que soient les circonstances.

**Le président :** Madame Davis, puisque c'est vous qui avez formulé cette recommandation vers la fin de votre exposé, j'aimerais connaître votre réponse à la question du sénateur Jaffer.

**Mme Davis :** J'ai dit dans mon mémoire que la suspension n'est pas justifiée et que je déplore le caractère vague des critères. Il faudrait que je voie les critères, mais, dans l'ensemble, je ne suis pas convaincue que ce soit jamais justifié, sauf dans des circonstances très exceptionnelles. Si je saisis bien, mais je ne suis pas juriste, il y aurait une forte obligation pour le chef d'état-major de la Défense de démontrer la validité de la raison. Je ne connais pas suffisamment le processus pour savoir quelle serait la latitude de l'organisation, mais je ne peux admettre cette nécessité que dans des circonstances très limitées.

**Le sénateur Ringette :** À ce sujet, et d'après la connaissance interne que vous avez du processus, pensez-vous qu'il soit suffisamment transparent pour éviter les abus sous l'effet de la culture et de la structure actuelles?

**Mme Davis :** Je ne suis pas assurée qu'il soit assez transparent, universellement. Je conviens avec Mme Kovitz que, dans certaines circonstances, la culture est très forte. Dans le cas de certaines femmes avec qui je me suis entretenue, une fois que l'affaire était parvenue à un niveau suffisamment élevé pour que des mesures soient prises, elles ne reconnaissaient même plus l'incident que l'on décrivait.

I am an applied researcher, and I have felt stymied by my ability to explain how these processes change and shape what actually becomes the official truth. There is a very strong culture that can have an impact on how matters are interpreted and understood.

**Ms. Kovitz:** I have interviewed military officers in Australia and Germany as a member of the International Sociological Association Research Committee on Armed Forces and Society, and this culture is very consistent. The masculine culture is consistent if you are talking about the West. In non-western cultures, it is probably even more extreme. It is very entrenched. It includes a notion that operational effectiveness supersedes everything.

**Ms. Davis:** This was not part of my submission either, but I do work at the leadership institute, and we do talk about the culture and leadership and how it is related. Our goal is to strengthen leadership to deal with the challenges of today and the future.

The other factor that possibly comes into it, and I cannot base this on research, is that leaders do not want to have their record marred. If a person is at a senior leadership level and being considered for a promotion, our culture is risk averse, so if a leader is seen to have something like this happen on one of their operational deployments, there can possibly be career repercussions for that leader. Part of it is getting rid of that risk aversion and allowing leaders to openly deal with issues without it having a negative impact on their careers as well. Leaders are expected to develop good and strong teams. We want them to do duty with honour. If something happens under their command, then that could be a problem.

**Senator Ringuette:** If I understand correctly, the leader, although not directly involved in the offence, would somehow feel their career opportunities are threatened?

**Ms. Davis:** They may not want to be associated with a negative incident under their command. It may be a case of being overwhelmed and not sure how to deal with it, or it may be a career situation.

**Senator Ringuette:** Would that somewhat include a leader, in such an event, trying to use gentle persuasion to not put forth court action, a military court action of that event?

**Ms. Davis:** It could, I believe, based on some of the experiences. Again, this was the early 1990s, but in one case someone was told to "make this go away." Again, I have to keep saying it was over 10 years ago, and I do feel we have come a long way. I do not, by any means, believe that the majority of leaders would do that, but it is a difficult issue with which to deal.

**Senator Ringuette:** Deeper into the structure, the hierarchy of the military, is probably more where this type of situation, the wanting it to disappear, happens.

**Ms. Davis:** What are the career implications for leaders when such an event is known to have taken place?

Je fais de la recherche appliquée et il m'est arrivé d'être incapable d'expliquer comment ces processus modifient et façonnent ce qui devient la vérité officielle. Il existe une très forte culture qui peut influencer la façon dont les choses sont interprétées et comprises.

**Mme Kovitz :** J'ai mené des entretiens avec des officiers australiens et allemands, en tant que membre du Comité de recherche sur les forces armées et la société de l'Association internationale de sociologie, et cette culture est très présente. La culture masculine est présente partout en Occident. Dans les cultures non occidentales, elle est probablement encore plus extrême. Elle est très enracinée. Elle englobe la notion que l'efficacité opérationnelle l'emporte sur tout le reste.

**Mme Davis :** Je n'en ai pas traité dans mon exposé, mais je travaille à l'Institut du leadership et nous y parlons de la culture et du leadership et du rapport entre les deux. Notre objectif est de renforcer le leadership afin de relever les défis d'aujourd'hui et de demain.

L'autre facteur qui pourrait entrer en jeu, et je ne fonde pas cela sur de la recherche, est que les dirigeants ne veulent pas de tache dans leur dossier. Si un officier supérieur aspire à une promotion, et si une affaire de ce genre se produit lors d'un de ses déploiements opérationnels, il peut y avoir des répercussions sur sa carrière car notre culture redoute le risque. Il s'agit donc de se débarrasser de cette aversion risque et de permettre aux dirigeants de s'occuper ouvertement des problèmes sans que cela ait un effet négatif sur leur carrière. On attend des dirigeants qu'ils forgent de bonnes équipes soudées. Nous voulons qu'ils fassent leur devoir avec honneur. Si quelque chose se passe sous leur commandement, alors ce peut être un problème.

**Le sénateur Ringuette :** Si je saisis bien, le dirigeant, bien que n'étant pas directement impliqué dans l'infraction, craint que sa carrière n'en souffre?

**Mme Davis :** Il peut vouloir ne pas être associé à un incident déplaisant survenu sous son commandement. Il se peut qu'il soit dépassé par la situation et ne sache pas comment réagir, ou bien il peut craindre pour sa carrière.

**Le sénateur Ringuette :** Est-ce que dans ces conditions le chef peut être amené à user de persuasion amicale pour que la victime ne dépose pas une plainte officielle auprès de la justice militaire?

**Mme Davis :** Je crois que c'est possible, si je me fie à certaines expériences. Encore une fois, c'était au début des années 1990, mais dans un cas, quelqu'un s'est fait dire de « passer l'éponge ». Encore une fois, je dois répéter que c'était il y a plus de dix ans et que les choses ont beaucoup changé depuis. Je ne crois nullement que la majorité des commandants agiraient ainsi, mais nous parlons là d'une problématique difficile.

**Le sénateur Ringuette :** Le désir de passer l'éponge, de faire disparaître le problème, se rencontre probablement davantage plus haut dans la hiérarchie.

**Mme Davis :** Quelles sont les conséquences pour la carrière de ces officiers lorsqu'un tel événement apparaît au grand jour?



**Senator Zimmer:** Ms. Davis, you indicated in your submission to this committee that since your research was conducted, “the Canadian Forces have developed and implemented numerous and improved mechanisms of voice, allowing members to seek fair treatment in cases of grievance and harassment.” You also said that when Canadian Forces members and, in particular, women in isolated situations, face such challenges, policy can become irrelevant.

I have two questions in that area. First, what kind of mechanisms have the Canadian Forces implemented in recent years?

**Ms. Davis:** One of the key improvements that happened is that we have a new harassment policy and, along with that policy, every military unit is supposed to have a harassment advisor that an individual can go to and perhaps discuss the situation before they go forward. Previously, the onus was on the individual to manage this administrative complaint process. They could get an assisting officer, but it was much more difficult, and assisting officers did not always have good knowledge around these processes. Harassment advisors are trained and in place to help people, and they provide them with a range of options. One of the options is to go to alternative dispute resolution. That is one area that has improved definitely.

**Senator Zimmer:** Second, presumably truly meaningful mechanisms are, at best, intended to eradicate sexual harassment by fostering a culture of equality of gender, race and other distinguishing characteristics. Failing that goal, when breaches do occur, such mechanisms should provide swift and commensurate recourse for the victim and discipline for the offenders. With respect to your reference to policy becoming irrelevant in situations involving isolation, are you implying that the Canadian Forces’ mechanisms are ineffective or inadequate?

**Ms. Davis:** I am implying that policies and procedures are not consistently applied across the organization. For example, if people are on a training course, in the field and on an exercise, they do not have the same support in place. Maybe there is not a harassment advisor in the field. The operations and their assessment on the course will take precedence. By the time they get back to a garrison setting, situations may have happened, and they may not be able to access the policy in the same way. In fact, when I was trying to follow up in the last couple of days to find out what has happened, I was told that it is interesting I should bring this up, because they are just starting to ask the question: How effective are our policies in an operational setting? They may be designed to be more effective in a garrison type setting with all of the supports in place.

**Le sénateur Zimmer :** Madame Davis, vous avez indiqué dans votre déclaration faite au comité que, depuis vos travaux de recherche, « les Forces canadiennes ont élaboré et mis en place de nombreux mécanismes de communication améliorés permettant aux membres d’obtenir un traitement juste dans le cas de grief de harcèlement, etc. ». Vous avez également dit que lorsque les membres des Forces, et en particulier les femmes en situation d’isolement, sont aux prises avec des problèmes de ce genre, la politique peut perdre toute sa pertinence.

J’ai pour vous deux questions à ce sujet. Premièrement, quel genre de mécanismes les Forces canadiennes ont-elles mis en œuvre au cours des dernières années?

**Mme Davis :** L’une des grandes améliorations qui est intervenue est que nous avons une nouvelle politique en matière de harcèlement et que, comme corollaire à cette politique, chaque unité militaire est censée avoir un conseiller en harcèlement auquel les gens peuvent s’adresser, possiblement pour discuter de la situation avant d’aller plus loin. Auparavant, il incombait à l’intéressé de gérer ce processus de plainte administrative. La personne pouvait avoir recours à un officier désigné, mais c’était beaucoup plus difficile, et les officiers désignés n’ont pas toujours une très bonne connaissance de ces processus. Les conseillers en harcèlement sont formés et ils sont là pour aider les gens et leur offrir une gamme d’options. L’une des options est de recourir au mode alternatif de règlement de conflit. Il s’agit là d’un aspect pour lequel il y a définitivement eu amélioration.

**Le sénateur Zimmer :** Deuxièmement, les mécanismes véritablement valides visent, au mieux, à éliminer le harcèlement sexuel en favorisant une culture d’égalité, quel que soit le sexe, la race ou une quelconque autre caractéristique distinctive. À défaut de cela, lorsque des infractions sont commises, de tels mécanismes devraient offrir un recours rapide et proportionnel à la victime et des mesures disciplinaires pour les contrevenants. Lorsque vous dites que les politiques perdent de leur pertinence dans les situations d’isolement, voulez-vous entendre par là que les mécanismes des Forces canadiennes sont inefficaces ou insuffisants?

**Mme Davis :** J’entends par là que les politiques et procédures ne sont pas appliquées de façon uniforme d’un bout à l’autre de l’organisation. Par exemple, les personnes qui suivent un cours de formation, sur le terrain ou dans le cadre d’un exercice, ne disposent pas, sur place, du même soutien. Peut-être qu’il n’y a pas de conseiller en harcèlement sur le terrain. Les opérations et leurs évaluations dans le cadre du cours l’emporteront. Une fois que ces personnes auront réintégré la garnison, certaines situations seront peut-être survenues et elles ne pourront peut-être pas faire appel de la même façon à la politique. En fait, lorsque j’ai tenté de faire un suivi au cours des quelques derniers jours afin de savoir ce qui était arrivé, on m’a dit qu’il était intéressant que je soulève le problème, car ils commençaient tout juste à poser la question suivante : dans quelle mesure nos politiques sont-elles efficaces en cadre opérationnel? Elles ont peut-être été conçues pour être plus efficaces dans un contexte de type garnison avec, en place, tous les différents soutiens.

**Senator Zimmer:** Dr. Kovitz, yesterday Honourable Gordon O'Connor indicated that he was unfamiliar with your report entitled, *The Enemy Within: Female Soldiers in the Canadian Armed Forces*. I believe Senator Joyal was to provide him with a copy of that report. Based on Senator Joyal's allusions to your findings on the way female victims of sexual assault are dealt with within the Canadian Forces, Mr. O'Connor questioned whether it really represents the reality of 2006. Can you comment on the timeliness of your findings in that report?

**Ms. Kovitz:** As I mentioned, I have done research. It is structural. We have an organization that has certain kinds of priorities and has to, in some way, inculcate in these young — mostly men — a sense that they have to go out and fight and kill, none of which is natural. The notion that masculine aggression is a result of testosterone has been put to rest. I can provide you with information from biologists who have done specific research in that area. It is inculcated in very specific ways through basic training and so on, and then it is sustained. As a result, I believe there are too many vested interests in maintaining a particular kind of approach if the decision is to have a war-fighting organization. I would not say that it is automatic, but it can be seen across various militaries. If comparative research was done, the results would show that it is not isolated. It cannot just be found in Canada, the United States and Israel, for example. It is generalized.

**Senator Zimmer:** I know it is a sensitive issue, but I appreciate your candour and your answers. Thank you.

**Senator Joyal:** I am happy to have this opportunity to meet you in person. When I was preparing for Bill S-39, which is the previous draft of the bill we now have in front of us, I was trying to understand the reality of sexual offences in the army, dealing essentially with women, through a report that we got from a decision of the military court.

I came to the conclusion that there was very little research made in that area, and that is how I came to your two reports and studies; particularly Ms. Davis', because you have published more extensively, I should say, and especially considering the role that you perform in the leadership of the army — it is not a reproach to Dr. Kovitz. I attach great credibility to your study, being in the reality of the compounds of the Armed Forces.

I have read your reports and quoted from them. When I try to understand the phenomenon, one fact that really bothers me is that we put women in a man's world, as you have said yourself, describing it in broader terms, but essentially this is what it is. The army has functioned for centuries with men, essentially. The women were in the back room, the nurses, the food services, the entertainment and so forth, and not really on the combat field. The moment that we try to integrate the army, we have to make

**Le sénateur Zimmer :** Madame Kovitz, hier, l'honorable Gordon O'Connor a indiqué qu'il ne connaissait pas votre rapport intitulé *The Enemy Within: Female Soldiers in the Canadian Armed Forces*. Je pense que le sénateur Joyal devait lui en fournir copie. Sur la base des allusions à vos constats sur la façon dont les femmes victimes d'agression sexuelle sont traitées au sein des Forces canadiennes qu'a faites le sénateur Joyal, M. O'Connor a demandé si cela représentait véritablement la réalité de 2006. Pourriez-vous vous prononcer sur l'actualité des conclusions que vous énoncez dans ce rapport?

**Mme Kovitz :** Comme je l'ai mentionné, cela est structurel. Nous avons une organisation qui a certains types de priorités et qui doit, en quelque sorte, inculquer à ces jeunes — des hommes pour la plupart — qu'il leur faut se lancer, combattre et tuer, alors que rien de tout cela n'est naturel. La notion que l'agressivité masculine résulte de testostérone a été balayée. Je peux vous fournir des données produites par des biologistes qui ont fait des recherches pointues dans le domaine. Cette notion est inculquée aux soldats de façons très précises, dans le cadre de formation de base, et ainsi de suite, et est ensuite maintenue. C'est pourquoi je pense qu'il y a trop d'intérêt direct dans le maintien d'une approche donnée si la décision est que l'on veut avoir une organisation guerrière. Je ne dirais pas que cela est automatique, mais on relève la même chose dans la structure militaire de différents pays. Si l'on effectuait une recherche comparative, il en ressortirait que ce n'est pas un cas isolé. Cela ne se retrouve par exemple pas juste au Canada, aux États-Unis et en Israël. C'est généralisé.

**Le sénateur Zimmer :** Je sais qu'il s'agit d'une question sensible, mais j'apprécie votre candeur et vos réponses. Merci.

**Le sénateur Joyal :** Je suis heureux d'avoir ainsi l'occasion de vous rencontrer en personne. Lorsque je faisais mon travail préparatoire pour le projet de loi S-39, soit l'ébauche antérieure au projet de loi dont nous sommes aujourd'hui saisis, je m'efforçais de comprendre la réalité des infractions sexuelles au sein de l'armée, commises principalement à l'endroit de femmes, en m'appuyant sur un rapport que nous avons reçu au sujet d'une décision du tribunal militaire.

J'en suis arrivé à la conclusion qu'il ne s'était fait que très peu de recherche dans le domaine et c'est ainsi que j'ai pris connaissance de vos deux rapports et études, surtout les travaux de Mme Davis, car vous avez davantage publié, dirais-je, et du fait, surtout, du rôle que vous jouez au sein de la hiérarchie de l'armée — mais ce que je viens de dire n'est aucunement un reproche à l'endroit de Mme Kovitz. J'accorde une énorme crédibilité à votre étude, vous qui avez vécu la réalité des quartiers des Forces armées.

J'ai lu vos rapports et j'en ai cité des extraits. Lorsque je tente de comprendre le phénomène, un fait qui me trouble profondément est que nous plaçons des femmes dans un monde d'hommes, comme vous l'avez vous-même dit, en décrivant cela en des termes plus larges, mais c'est essentiellement de cela qu'il s'agit. L'armée fonctionne essentiellement avec des hommes depuis des siècles. Les femmes travaillaient dans les coulisses, dans les soins infirmiers, les services d'alimentation, les services de



sure that the system will not operate to put the women and the men on the same footing, because the system does not function on those grounds.

Of course, there were many arguments against bringing women into the army, because it would distract the attention of the men on the very mission of combating, aggression, as you said, strength and discipline, and leave aside all the qualities that, traditionally, our Western culture has associated with women.

When we put women into the military system and in the context of an offence that essentially is attached to their being women, we must ensure that the system functions properly. Otherwise, we may imbalance a system that has worked in the past with a type of attitude that did not involve women at all. It seems to me that even though there has been a lot of progress made, there is still a lot of progress to be made.

I was reading the report of the National Defence and Canadian Armed Forces Ombudsman. Here are his comments on page 11, paragraph 76:

One of the first cases investigated by the Office came about as a result of a complainant who claimed to be the victim of a sexual assault. The complainant said that the National Investigation Service was taking too long to investigate her allegations, and not keeping her informed of their investigation. Of note, the MPCC was not yet operational at that time. The Ombudsman investigated, and reported to the Minister of National Defence. The report recommended a number of improvements to the way in which victims are treated during criminal investigation. The report was not made public, due to the sensitive issues involved. However, all the recommendations were accepted.

This is a report of last year. It is not a report 10 years back, old statistics. This is the way the system functions today.

It seems to me, therefore, that there is still a need to express a great awareness and sensitivity as we have not achieved the balance of systems that we would like to have. Section 227.16(1) and (2) has been improved to a point. As you know, before, in S-39, the Chief of the Defence Staff did not have to notify the minister. Now, at least, he must notify the minister, but I do not feel it is enough.

The system has to be balanced in the context of the doubt that still exists that the system does not work to maintain the rights of the victim at par with the rights of another victim of another crime that could happen in the military.

divertissement et ainsi de suite, mais elles n'étaient pas vraiment présentes sur le champ de bataille. Dès l'instant où l'on tente d'intégrer l'armée, il nous faut veiller à ce que le système ne fonctionne pas d'une façon telle qu'il place hommes et femmes sur un même pied, car ce n'est pas ainsi que fonctionne le système.

Bien sûr, il y a eu de nombreux arguments contre l'intégration de femmes dans l'armée — cela allait détourner l'attention des hommes de l'objet même de leur mission, c'est-à-dire combattre, être agressifs, comme vous l'avez dit, manifester force et discipline, sans parler des qualités qui, traditionnellement, dans notre culture occidentale, avaient été associées aux femmes.

Lorsque nous inscrivons des femmes à l'intérieur du système militaire et dans le contexte d'une infraction qui a essentiellement été rattachée au fait d'être femme, il nous faut veiller à ce que le système fonctionne comme il se doit. Autrement, nous pourrions déséquilibrer un système qui a fonctionné par le passé avec un genre d'attitude qui ne faisait pas du tout intervenir les femmes. Il me semble que bien que d'énormes progrès aient été faits, il en reste encore beaucoup à faire.

Je lisais le rapport de l'ombudsman de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes. Voici ce qu'il dit au paragraphe 76, page 11 :

L'une des premières affaires sur laquelle a enquêté le bureau était celle d'une plaignante prétendant être la victime d'une agression sexuelle. La plaignante avait déclaré que le Service national des enquêtes prenait trop de temps pour enquêter sur ses allégations et qu'il ne la tenait pas au courant de son enquête. Élément important, la CEPPM n'était pas opérationnelle à l'époque. L'ombudsman a fait enquête et a fait rapport au ministre de la Défense nationale. Le rapport recommandait un certain nombre d'améliorations dans la façon dont sont traitées les victimes pendant les enquêtes criminelles. Le rapport n'a pas été rendu public, étant donné la nature sensible des questions soulevées. Cependant, toutes les recommandations ont été acceptées.

Il s'agit d'un rapport de l'an dernier. Il ne s'agit pas d'un rapport d'il y a dix ans, de statistiques anciennes. C'est ainsi que fonctionne le système à l'heure actuelle.

Il me semble, en conséquence, qu'il importe encore d'exprimer un degré élevé d'intérêt et de sensibilité, étant donné que nous n'avons pas obtenu dans le système l'équilibre que nous aimerions avoir. Les paragraphes 227.16(1) et (2) ont été améliorés jusqu'à un certain point. Comme vous le savez, auparavant, dans le cadre du projet de loi S-39, le chef d'état-major de la Défense n'était pas tenu d'aviser le ministre. Aujourd'hui, il doit au moins l'aviser, mais je ne pense pas que cela suffise.

Le système doit être équilibré dans le contexte du doute qui demeure : l'impression est que le système ne s'efforce pas de maintenir les droits de la victime sur un pied d'égalité avec les droits d'une autre victime d'un autre crime pouvant survenir dans le monde militaire.

How can we address this, or how can we satisfy ourselves that the special regime we are establishing in this bill will not exaggerate that imbalance, but will attempt to re-establish the parties at par level? That is the systemic question that we must address with those two sections of the bill.

**Ms. Davis:** Essentially, we are trying to balance the rights of the convicted and the victim in a way that works within the military; is that the challenge?

**Senator Joyal:** That is it.

**Ms. Davis:** It is a difficult balance, but based on the experiences that I have had with women who do find themselves in these situations, I feel there already is a power imbalance. In my view, this bill has to look out for the best interests of those who have the least power in the organization, and that is why I would really question why a convicted offender in the military would be given more time, a suspension of time, when already it would have been a difficult process. I believe civilian oversight is what is required in this context.

**Senator Joyal:** Allow me to make a suggestion. Proposed new section 227.16(2) of the bill reads:

The Chief of the Defence Staff shall notify the Minister without delay that a determination has been made under this section.

In other words, the minister is informed *ex post facto*, after the decision has been made. The minister does not have to approve or express concurrence. The minister is notified after the Chief of the Defence Staff has decided that the person's name should not be on the registry because of, as you said, operational reasons.

Would it not re-establish a balance to have the Chief of the Defence Staff inform the minister before that determination is finally made, so if there are additional questions to be asked, they will be asked before the determination and not after? If questions are asked after, it seems to me it is more a matter of registering the decision.

**Ms. Kovitz:** Would the government then have the right to actually veto the determination?

**Senator Joyal:** Not the way I see it.

**Ms. Kovitz:** Then I believe we are in agreement that there should be no determination, that an offender should be an offender regardless of whether that offender is a military member or a civilian. Offenders should all be treated equally under the law.

To add another point, Ms. Davis had mentioned the notion that the Canadian Forces is a gender-neutral organization. I do not want to dispute her conclusions except to say that the conclusion of retired Lieutenant-Colonel Franklin Pinch, who was commissioned by the Canadian Forces Leadership Institute to write a report about gender integration in the Canadian Forces,

Comment faire, donc, pour régler cette situation, ou pour veiller à ce que le régime spécial que nous établissons avec ce projet de loi ne viendra pas exagérer ce déséquilibre, tout en veillant à rétablir les parties à un niveau où elles seront à égalité? Voilà la question systémique à laquelle il nous faut répondre avec ces deux paragraphes du projet de loi.

**Mme Davis :** En gros, il s'agit d'équilibrer les droits du coupable et ceux de la victime d'une façon qui convienne à l'appareil militaire. Est-ce là le défi?

**Le sénateur Joyal :** C'est cela.

**Mme Davis :** Il s'agit d'un équilibre difficile, mais sur la base des expériences que j'ai accumulées aux côtés de femmes qui se sont retrouvées dans de telles situations, j'estime qu'il existe déjà un déséquilibre sur le plan pouvoir. À mon sens, le projet de loi doit défendre les intérêts de ceux qui ont le moins de pouvoir au sein de l'organisation, et c'est pourquoi je me demande vraiment pourquoi un condamné militaire se verrait accorder davantage de temps, une suspension, alors que le processus jusque-là aurait déjà été difficile. Je pense que, dans ce contexte, ce qu'il faudrait, ce serait un contrôle civil.

**Le sénateur Joyal :** Permettez-moi de faire une suggestion. Le nouveau paragraphe proposé 227.16(2) du projet de loi dit ceci :

Le chef d'état-major de la Défense avise sans délai le ministre qu'il a pris une décision en vertu du présent article.

En d'autres termes, le ministre est informé *ex post facto*, une fois la décision prise. Le ministre n'a pas à approuver ni à exprimer son accord. Le ministre est avisé que le chef d'état-major de la Défense a décidé que le nom de la personne ne doit pas figurer au registre à cause, comme vous l'avez dit, de raisons opérationnelles.

Cela ne rétablirait-il pas l'équilibre si le chef d'état-major de la Défense devait informer le ministre avant toute décision, de telle sorte que s'il y avait des questions supplémentaires à poser, celles-ci le seraient avant que la décision ne soit prise, plutôt qu'après? Si des questions sont posées par la suite, il me semble que cela revient davantage au simple enregistrement de la décision.

**Mme Kovitz :** Le gouvernement aurait-il alors le droit d'imposer en vérité son veto quant à la détermination?

**Le sénateur Joyal :** Non, pas d'après ce que je vois.

**Mme Kovitz :** Alors je pense que nous sommes d'accord pour dire qu'il ne devrait y avoir aucune détermination, qu'un contrevenant devrait être un contrevenant qu'il soit membre militaire ou membre civil. Les contrevenants devraient tous être traités de la même façon en vertu de la loi.

Pour ajouter encore autre chose, Mme Davis a mentionné le fait que les Forces canadiennes sont une organisation qui ne tient pas compte du sexe. Je n'entends pas réfuter ces conclusions, sauf pour dire que la conclusion du lieutenant-colonel à la retraite Franklin Pinch, qui a été chargé par l'Institut de leadership des Forces canadiennes de rédiger un rapport au sujet de l'intégration



is that integration has not been achieved. His conclusion is quite the contrary. He says it is still in progress.

There are other researchers, for example, Gwyn Harries-Jenkins. In fact, Franklin Pinch's report appeared in the publication by Harries-Jenkins. He takes the even stronger position that women are marginalized. They are token members in militaries all over the world, including the United States, which has a much larger representation than Canada.

The reason why I am making this point is to emphasize the recent point that Ms. Davis has made, namely, that women are already in a power imbalance. They are at the bottom of the totem pole. They are not in a position of powerlessness, but they do not have the same amount of power as men. Women are outnumbered, outweighed, out-voiced and outranked; so why exacerbate this kind of situation?

**The Chairman:** What was the date of the Pinch report?

**Ms. Kovitz:** 2002. However, I doubt if, in four years, there have been tremendous changes to this institution.

**Senator Joyal:** In the summary paragraph of the document that was circulated, you suggest a limit to the definition of operational reasons. You say your position, in reference to proposed section 227.15 of the amendment under the auspices of Bill S-3, is that proposed section 227.15(2) provides unwarranted suspension, "is not sufficiently precise in identifying what constitutes 'operational reasons,' is not sufficiently precise in determining the overall/maximum length of time that 'operational reasons' can be applied" — because that is something that we have noticed in the bill. It is operational reason open-ended. You say it "allows for the potential employment of an offender in an environment that presents real or perceived risks to Canadian Forces members" and also that it "threatens perception of fairness in bringing a process that, in all likelihood, has already been long and difficult to final justice."

In other words, you are suggesting we qualify "operational reasons" as the most extreme national emergency or cataclysm or a context that is not business as usual. In fact, national security could be an operational reason in Canada. I could think of all kinds of situations. Proposed section 227.16(1) includes the phrase "international relations" — which is so vague it could encompass anything, for example, Canada's national and international reputation vis-à-vis Somalia. The proposed section then goes on to say "...or the security of an operation that is within a class of operations designated by a regulation made under paragraph 22.2(b)" — which, again, encompasses almost everything.

In other words, you suggest, first, that we should qualify the operational reasons, and second, we should limit the time. In other words, it should not be an open-ended free registry

des deux sexes dans les Forces canadiennes, est que cette intégration n'a pas été réalisée. Sa conclusion est en fait tout le contraire. Il dit que cela est toujours en cours.

Il y a d'autres chercheurs, par exemple Gwyn Harries-Jenkins. En fait, le rapport de Franklin Pinch figure dans l'ouvrage publié par Harries-Jenkins. Il adopte même une position plus forte encore, disant que les femmes sont marginalisées. Elles représentent une participation symbolique aux forces militaires de partout dans le monde, y compris aux États-Unis, qui affichent une bien plus forte représentation que le Canada.

Si je souligne tout cela c'est pour insister sur le point qu'à tout récemment fait ressortir Mme Davis, soit que les femmes se trouvent déjà dans une situation de déséquilibre de pouvoir. Elles sont tout en bas du totem. Elles ne sont pas complètement démunies, mais elles ne disposent pas d'autant de pouvoir que les hommes. Les femmes sont dépassées sur le plans nombre, poids, voix et rang, alors pourquoi exacerber une telle situation?

**Le président :** Quand le rapport Pinch est-il sorti?

**Mme Kovitz :** En 2002. Cependant, je doute qu'en l'espace de quatre ans l'on ait apporté de vastes changements à cette institution.

**Le sénateur Joyal :** Dans le paragraphe résumé du document qui a été distribué, vous proposez une limite à la définition des raisons opérationnelles. Vous dites que votre position, relativement au paragraphe 227.15 de l'amendement dans le cadre du projet de loi S-3, est que le paragraphe proposé 227.15(2) exige des suspensions injustifiées, et « qu'il n'est pas suffisamment précis à identifier les « raisons opérationnelles » et n'est pas suffisamment précis à déterminer la période de temps globale/maximale à l'application des raisons opérationnelles » — parce qu'il s'agit là de quelque chose que nous avons relevé dans le projet de loi. Cela est tout à fait ouvert en ce qui concerne les raisons opérationnelles. Vous dites que cela permet « à un délinquant d'avoir un emploi dans un environnement qui présente un risque réel ou perçu pour les membres des Forces et menace les perceptions de justice en conduisant un processus déjà long et difficile à son dénouement ».

En d'autres termes, vous proposez que nous qualifions « raisons opérationnelles » comme étant une urgence ou un cataclysme extrême national ou en tout cas un contexte qui sort de l'ordinaire. En fait, la sécurité nationale pourrait être une raison opérationnelle au Canada. J'ai en tête quantité de situations. Le paragraphe 227.16(1) proposé inclut les mots « relations internationales », ce qui est si vague que cela pourrait englober n'importe quoi, par exemple, la réputation nationale et internationale du Canada par rapport à la Somalie. Le texte proposé se poursuit alors comme suit : « [...] ou la sécurité d'une opération faisant partie d'une catégorie d'opérations visée par règlement pris en vertu de l'alinéa 227.2b) », ce qui, encore une fois, inclurait presque n'importe quoi.

En d'autres termes, vous recommandez, premièrement, que l'on qualifie les raisons opérationnelles et, deuxièmement, que l'on limite la période. En d'autres termes, il ne faudrait pas que ce soit

inscription. Third, you suggest it should allow for the removal of the offender from where he is as a potential risk to other colleagues that could be the victim of such a person.

The there is proposed section 227.16(2) that would command that the minister be informed before the determination becomes final, so that civilian oversight is maintained over the decision to give someone an open-ended free reign as long as he is in the army.

Would that in summary give you solace that this bill would re-establish the balance?

**Ms. Davis:** In the first place, it is not clear enough to me what the bona fide reason is for giving the Chief of the Defence Staff this scope. If, in fact, there are reasons important enough to override the normal procedure of justice, then they should be clearly identified.

**Senator Joyal:** The reasons should be clearly stated in the bill then?

**Ms. Davis:** Yes. When I look at the bill, I do not understand why it is even required. In my determination, when I look at the research I have and such, I question whether it is even warranted. If I am wrong and there are justifiable reasons that it is warranted, then I feel they need to be more clearly identified.

**The Chairman:** That would include an extreme national emergency.

**Senator Jaffer:** My understanding is that when they register they have to let the registry know where they are. From what I understood — and I am just wanting clarification — the reason they may want an exemption is because they do not want to give the exact location of this particular person. They are asking for an exemption for operational reasons. Am I mistaken?

**Ms. Davis:** If someone has been convicted of such an offence — I still do not quite understand — there must be other ways that they could do it without letting the location of the individual be known. I do not know. It does not make sense to me.

**Senator Joyal:** On the issue of the notification of the minister, Dr. Kovitz, do you have any additional comments? The civilian oversight on the army should be stronger in this case, because this is an exception to the criminal law system, which provides that when someone is found guilty of a sexual offence, his or her name is in a sexual offence registry. That is the norm in Canada now. If we are to make an exception, there must be a civilian oversight capacity on the army to make sure this is not abused and that the victims are properly protected.

un processus d'inscription libre et illimité au registre. Troisièmement, vous proposez que soit autorisé le retrait du contrevenant d'une situation dans laquelle il pourrait constituer un risque potentiel pour d'autres collègues pouvant devenir victimes.

Puis il y a l'article proposé 227.16(2) exigeant que le ministre soit avisé avant que la décision ne devienne finale, afin qu'un contrôle civil soit maintenu quant à la décision d'accorder une liberté totale illimitée à une personne tant et aussi longtemps qu'elle est dans l'armée.

Cela vous apporterait-il une consolation suffisante pour vous rallier à l'idée que le projet de loi rétablirait l'équilibre?

**Mme Davis :** Pour commencer, je ne vois pas très bien quelle est la véritable raison pour laquelle on accorderait une telle marge de manœuvre au chef d'état-major de la Défense. S'il y avait, en fait, des raisons suffisamment importantes pour qu'elles l'emportent sur la procédure judiciaire habituelle, alors ces raisons devraient être clairement identifiées.

**Le sénateur Joyal :** Les raisons devraient alors être clairement énoncées dans le projet de loi?

**Mme Davis :** Oui. Lorsque je regarde le projet de loi, je ne comprends même pas pourquoi cela est requis. En ce qui me concerne, lorsque je regarde la recherche dont je dispose et tout le reste, je me demande même si cela est justifié. Si j'ai tort et qu'il y a des raisons justifiables pour lesquelles cela pourrait être nécessaire, alors je trouve qu'il importerait de les définir plus clairement.

**Le président :** Figurerait parmi ce nombre une situation d'urgence nationale extrême.

**Le sénateur Jaffer :** D'après ce que je crois comprendre, lorsqu'une personne est inscrite au registre, elle doit en aviser les responsables de ses allées et venues. D'après ce que j'ai compris — et je cherche ici un simple éclaircissement —, la raison pour laquelle ils voudront peut-être une exemption est qu'ils ne souhaitent peut-être pas préciser le lieu exact où se trouve l'intéressé. Ils demandent une exemption pour des raisons opérationnelles. Est-ce que je me trompe?

**Mme Davis :** Si une personne a été jugée coupable d'une telle infraction — je ne comprends pas encore tout à fait bien —, il y a peut-être d'autres moyens de faire, sans divulguer le lieu où se trouve l'intéressé. Je ne sais pas. Cela ne me paraît pas logique.

**Le sénateur Joyal :** Madame Kovitz, auriez-vous quelque commentaire supplémentaire à faire au sujet de la question de la notification du ministre? Le droit de regard civil sur l'armée devrait, dans le cas qui nous occupe, être plus fort, car il s'agit d'une exception au système de droit pénal qui prévoit que lorsqu'une personne est jugée coupable d'une infraction sexuelle, son nom sera inscrit dans un registre de délinquants sexuels. C'est maintenant la norme au Canada. Si nous allons faire une exception, alors il doit y avoir une capacité de surveillance civile de l'armée afin d'être certain que ce mécanisme ne fasse pas l'objet d'abus et que les victimes soient protégées comme il se doit.



Would you have any suggestion to make to us, even though, as I understand, you are totally against the idea that there will be a determination for operational reasons to avoid serving the objective of the registry?

**Ms. Kovitz:** We have heard about the capacity of the military to actually police these individuals and to supervise them, aside from the value system, which I would not say condones this kind of behaviour, but seems to be prepared to sweep it under the carpet in a way, for operational reasons. Ultimately, at this point, the military is on the point of expansion. They are trying to recruit as many people as possible. They are having difficulty. They are digging deeper. If a person ends up breaking the law for whatever reason — and I do not want to make a blanket statement — the priority is not having choirboys. The priority is having people who are prepared to fulfill certain missions and practices. If they engage in criminal behaviour, will that take precedence over their suitability for operations, in a context in which the military is already very stretched? That is why I would hold to my view.

**Senator Baker:** I have one general question. I listened very carefully to both presenters and I want to congratulate them on the substance of their presentations.

It has only been since 1998 that sexual offences have been tried by military courts. Is there much literature regarding the actual trying of these cases of sexual assault before a court that does not have a jury trial? Is there any analysis done, in the context of your presentation, of being tried by people in the Armed Forces — and of varying ranks — who are given a position for five years to be judges, and thereby are at a higher rate of pay for that period than their position prior to their elevation, or their demotion, thereby affecting their pensions and so on?

Have any analyses been done, to your knowledge, on the difference between trying an indictable offence, namely, sexual assault, in a civilian court versus a military court, given that we are now at the early stages of analyzing the effects of having persons charged with an indictable offence? As you know, in our Canadian system, if you are charged with a serious offence such as first degree murder, you have no choice. It has to be a jury trial. The jury is made up of citizens who judge someone, and not someone who has any connection at all with the prosecutor, or who depends on the prosecutor for extension of his or her job beyond five years.

Has there been anything in writing in any nation that you know of regarding these indictable offences of sexual assault?

**Ms. Davis:** I cannot comment on that. I am not aware of anything, and I have never been involved in any research in that domain.

**Senator Baker:** That strikes me as being amazing. We are talking about a registry. Before a person gets to the registry, there has to be a conviction. You talk about the problems in the

Auriez-vous quelque suggestion à nous faire même si, d'après ce que je comprends, vous êtes tout à fait opposée à l'idée qu'il puisse être décidé, pour des raisons opérationnelles, de contourner l'objet même du registre?

**Mme Kovitz :** Nous avons entendu parler de la capacité de l'appareil militaire d'assujettir ces personnes à un contrôle véritablement policier et de les surveiller, en dehors du système de valeurs, dont je ne dirais pas qu'il approuve ce genre de comportement, mais qui semble être prêt à balayer ce genre de choses sous le tapis, pour des raisons opérationnelles. En bout de ligne, ce que l'armée s'efforce de faire en ce moment est de grossir ses rangs. Elle essaie de recruter autant de gens que possible. Elle éprouve des difficultés. Elle creuse de plus en plus loin. Si une personne enfreint la loi pour une raison ou une autre — et je ne voudrais pas faire une déclaration générale —, la priorité n'est pas de recruter des enfants de chœur. La priorité est d'avoir des gens qui soient prêts à exécuter certaines missions et pratiques. Si ces personnes s'engagent dans des comportements criminels, cela l'emportera-t-il sur leur aptitude pour les opérations, dans un contexte où les forces armées sont déjà sérieusement éprouvées? C'est pourquoi je maintiens mon opinion.

**Le sénateur Baker :** J'ai une question d'ordre général. J'ai écouté très attentivement nos deux invitées et je tiens à les féliciter pour le contenu de leurs exposés.

Ce n'est que depuis 1998 que les tribunaux militaires s'occupent d'affaires d'infractions sexuelles. Existe-t-il une littérature abondante au sujet de l'instruction de ces affaires d'agression sexuelle devant un tribunal qui n'offre pas de procès devant jury? A-t-on fait une analyse des cas d'instruction par des membres des forces armées — de rangs différents —, qui ont été nommés juges pour cinq ans, et qui bénéficient ainsi d'une rémunération supérieure, pour cette période, à celle correspondant au poste qu'ils occupaient avant leur promotion ou leur démotion, avec toutes les conséquences qui s'ensuivent pour leur pension, etc.?

À votre connaissance, a-t-on fait des analyses de la différence entre l'instruction pour un acte criminel, en l'occurrence une agression sexuelle, dans un tribunal civil versus un tribunal militaire, étant donné que l'on en est aux premiers stades de l'analyse des effets dans le cas d'une personne accusée d'un acte criminel? Comme vous le savez, dans notre régime canadien, si vous êtes accusé d'un délit grave, comme par exemple un meurtre au premier degré, vous n'avez aucun choix. Il faut que ce soit un procès devant jury. Le jury est composé de citoyens qui jugent l'accusé, et non pas de personnes ayant des liens avec le poursuivant ou qui dépendent du poursuivant pour que leur nomination à leur poste soit prolongée au-delà de cinq ans.

Savez-vous s'il existe dans n'importe quel pays du monde un document écrit portant sur ces actes criminels sexuels?

**Mme Davis :** Je ne peux pas me prononcer là-dessus. Je n'en connais aucun, et je n'ai jamais fait de travail de recherche dans ce domaine.

**Le sénateur Baker :** Cela me paraît tout à fait incroyable. Vous parlez d'un registre. Avant qu'une personne ne voie son nom inscrit dans un registre, il faut qu'il y ait une déclaration de

military establishment of women, their position in the military and the ongoing attitudes of where they are, yet when examining the process of trying someone for an offence, there is such a difference between the civilian process and the military process. It is a huge difference, yet nobody has written anything concerning that.

**Ms. Davis:** I am not aware of anything. Maybe someone has, but I do not know.

**Senator Baker:** That strikes me as being absolutely incredible.

**Ms. Davis:** It is very interesting.

**Senator Baker:** It is not only interesting, but it is determinative of the question, I would say.

**Ms. Davis:** I might have a Ph.D. dissertation there.

**Senator Baker:** By the way, with respect to the jury trials, I recall a justice who analyzed the number of prosecutions for sexual assault being tried in a military court since the bill passed in 1998 and became effective in 1999. In that there are five different courts martial in the military, the choice of whether it will be judge alone or a panel of three has to be made by the prosecutor, and the choice invariably is judge alone. To stretch a panel of three to the position of a jury in our civilian system would be impossible, because it is always by judge alone. If you decide to pursue it further, I will give you that report.

**Senator Milne:** I am also concerned about proposed section 227.15(2) where you say, Ms. Davis, in your summary, that it is not sufficiently precise in determining the overall and maximum length of time that "operational reasons" can be applied. It allows for the potential employment of an offender in an environment that presents real or perceived risk to other armed force members.

It seems to me that it could also potentially allow a convicted offender to continue on for operational reasons in the same operation in which his victim is continuing to be forced to work. There is a real problem here of a potential double jeopardy for that person, because first, she complained, and second, he was found guilty.

We absolutely must have an observation on our concerns about this matter, because it is a very serious matter. I tend to agree with Dr. Kovitz, that there should be zero tolerance. Anyone who is convicted in a court martial of committing one of these crimes should be taken immediately out of a condition where they are out on an operation. No matter how good a soldier they are or what their commanding officers have said about them in the past, they should be removed from the situation and put on the registry.

If a court martial takes place, is it common knowledge within the unit in which they are serving? Have the results of the courts martial been common knowledge? Would their commanding officer be aware of what had happened?

**Ms. Davis:** I do not believe so. I am not sure.

culpabilité. Vous parlez des problèmes des femmes au sein de la structure militaire, de leur situation au sein des Forces armées et des attitudes qui y prévalent; or, pour ce qui est de l'examen de la traduction en justice d'une personne pour un délit, il y a une différence entre le processus civil et le processus militaire. La différence est énorme, mais personne n'a rien écrit en la matière.

**Mme Davis :** Je ne suis au courant d'aucun texte. Peut-être que quelqu'un a publié quelque chose là-dessus, mais je n'en sais rien.

**Le sénateur Baker :** Cela me paraît absolument incroyable.

**Mme Davis :** C'est très intéressant.

**Le sénateur Baker :** Cela est non seulement intéressant, mais déterminant, dirais-je, pour ce qui est de cette question.

**Mme Davis :** J'ai peut-être ici matière à une dissertation doctorale.

**Le sénateur Baker :** En passant, en ce qui concerne les procès par jury, je me souviens d'un juge qui avait analysé le nombre de poursuites pour agression sexuelle instruites en tribunal militaire depuis le projet de loi adopté en 1998, et qui est entré en vigueur en 1999. Étant donné qu'il existe cinq cours martiales différentes, le choix s'agissant de savoir s'il y aura un juge unique, ou un panel de trois, doit être fait par le poursuivant, et, invariablement, c'est la formule du juge unique qui est retenue. Il serait impossible qu'un panel de trois se mue en un jury de régime civil, car c'est toujours un juge unique. Si vous décidiez de poursuivre plus loin votre travail en la matière, je vous fournirai ce rapport.

**Le sénateur Milne :** Je suis moi aussi préoccupé par le paragraphe proposé 227.15(2), au sujet duquel vous dites, dans votre résumé, madame Davis, qu'il n'est pas suffisamment précis à déterminer la période de temps globale/maximale à l'application des « raisons opérationnelles ». Ce paragraphe permet l'emploi d'un contrevenant dans un environnement qui présente un risque réel ou perçu pour d'autres membres des forces armées.

Il me semble que cela pourrait également permettre à un contrevenant jugé coupable de demeurer actif, pour des raisons opérationnelles, au sein de la même opération dans laquelle sa victime demeure obligée de travailler. Il y a ici un réel problème de double sanction possible pour cette personne parce que, premièrement, elle a porté plainte et, deuxièmement, le soldat a été jugé coupable.

Il nous faut absolument consigner nos préoccupations en la matière, car c'est une question très sérieuse. J'aurais tendance à convenir, avec Mme Kovitz, qu'il devrait y avoir une tolérance zéro. Quiconque est condamné en cour martiale pour un de ces crimes devrait tout de suite être retiré des opérations. Peu importe les qualités du soldat ou ce qu'ont pu dire leurs supérieurs par le passé, ces personnes devraient être retirées du cadre où elles se trouvent et inscrites au registre.

Si une personne est traduite en cour martiale, cela est-il connu des autres membres de son unité? Les résultats des cours martiales sont-ils de notoriété publique? Le supérieur de l'intéressé serait-il au courant des faits?

**Mme Davis :** Je ne le pense pas. Je n'en suis pas certaine.



**Senator Milne:** Do you believe that the courts martial takes place in secrecy?

**Ms. Davis:** At the Royal Military College with cadets and the disciplinary system, it is a public system when they are convicted in a court martial, but it is usually offences such as being drunk in a public place. They are not sexual assault type offences. I do not believe I have ever seen information publicly available on any other type of court martial in the military, but I do not know what the policy is.

**Senator Milne:** The army is, after all, like a small village where everyone knows what goes on; is it not?

**Senator Baker:** The reported judgments of courts martial are carried under the heading of "Federal Judgments" in Quicklaw, Westlaw, Carswell and all reporting agencies. This year, especially, an incredible number are reported each month that are available to the public.

**Senator Milne:** Senator Baker, you read Quicklaw; I do not. I am not too sure that many people serving in the Armed Forces do.

**Senator Baker:** I do not believe many other people do. I am strange that way.

**Senator Milne:** They could potentially be in a situation where, first, they have been found guilty at a court martial; second, they are back serving with the individual whom they offended against; or, third, they could be serving with someone else and since they have already been found guilty, what the heck, they might as well do it again.

**Ms. Davis:** I do not know if there is a policy to make sure that would not happen. I hope it would not, but it is possible, I suppose.

**Senator Milne:** I would be concerned that it might happen again. These people, who have been trained in the military manner to be aggressive, would continue to be aggressive, because they have already lost everything they might have had in the military. Eventually, they will end up on the register.

How would you suggest we tighten up this rather indeterminate time frame that you are concerned about, that they can be out on these operations? Have you anything specific to suggest to us?

**Ms. Davis:** When I did get some legal advice from within the military before I came, the assumption underlying that is that it probably would not exceed a normal length of an operational tour. I do not know. It might be possible to state that the length is not to exceed a certain amount of time, perhaps, for example, six months, based on normal operation requirements.

**Senator Milne:** You mention proposed section 227.15(2), which indicates suspension "from the day on which the operational reasons first apply until 45 days after the day on which they cease to apply."

**Le sénateur Milne :** Pensez-vous que les cours martiales siègent en secret?

**Mme Davis :** Au Collège militaire royal, en ce qui concerne les cadets et le système disciplinaire, il s'agit d'un système public lorsqu'il y a condamnation en cour martiale, mais il s'agit dans la plupart des cas de délits du genre ivresse dans un lieu public. Il ne s'agit pas de crimes sexuels. Je ne pense pas avoir jamais constaté de diffusion publique d'information pour une quelconque autre affaire instruite en cour martiale, mais j'ignore quelle est la politique.

**Le sénateur Milne :** L'armée est, après tout, comme un petit village, où tout le monde sait ce qui se passe, n'est-ce pas?

**Le sénateur Baker :** Les jugements de cours martiales figurent sous le titre « Jugements fédéraux » dans Quicklaw, Westlaw, Carswell et toutes les agences de données juridiques. Cette année, il y a eu chaque mois un nombre particulièrement élevé de jugements rendus publics.

**Le sénateur Milne :** Sénateur Baker, vous lisez Quicklaw; mais ce n'est pas mon cas. Je ne suis pas non plus convaincue que ce soit celui d'un grand nombre des membres des forces armées.

**Le sénateur Baker :** Je ne pense pas que ce soit le cas de beaucoup de gens. Je suis un peu différent.

**Le sénateur Milne :** La personne pourrait, premièrement, être jugée coupable en cour martiale; deuxièmement, elle pourrait retourner servir aux côtés de sa victime; ou, troisièmement, elle pourrait servir aux côtés d'autrui et, ayant déjà été jugée coupable, se dire qu'elle n'a rien à perdre en récidivant.

**Mme Davis :** J'ignore s'il existe une politique pour empêcher que cela n'arrive. J'espère que ce n'est pas ce qui se passerait, mais je suppose que ce serait chose possible.

**Le sénateur Milne :** Je craindrais qu'il y ait récidive. Ces personnes, qui ont été formées, chez les militaires, pour être agressives, continueraient de l'être, car elles auraient déjà perdu tout ce qu'elles auraient peut-être eu dans l'armée. Elles finiront par avoir leur nom inscrit dans le registre.

Comment proposeriez-vous que l'on resserre cette période quasi indéterminée qui vous préoccupe, cette période pendant laquelle ces personnes peuvent continuer de participer à ces opérations? Auriez-vous quelque chose de précis à nous suggérer?

**Mme Davis :** Lorsque j'ai obtenu des avis juridiques des militaires avant de venir, l'hypothèse sous-jacente était que cela ne déplacerait vraisemblablement pas une période d'affectation normale à des opérations. Je ne sais pas. Il serait peut-être possible de stipuler que la durée ne doit pas dépasser une période de temps donnée, peut-être six mois, par exemple, sur la base des exigences opérationnelles normales.

**Le sénateur Milne :** Vous avez mentionné le paragraphe proposé 227.15(2), qui indique que la suspension intervient « à compter de la date à laquelle commence l'empêchement et reprend 45 jours après la date à laquelle il cesse ».

That extends the period beyond the operational reasons time. It seems to me that zero tolerance is the best policy on this.

**Ms. Kovitz:** Are you suggesting it should be omitted from the amendment?

**Senator Milne:** I am not suggesting making an amendment, because we have not had anything specific before us to be able to make an amendment on. I am concerned about this particular provision. We must make strong observations on this particular item.

**Senator Bryden:** Is there anything in the bill with respect to the areas we are considering that improves the situation for female members of the Canadian Forces in regard to sexual offences?

**Ms. Davis:** There is nothing in that regard that I can identify in the amendments before us.

**Senator Bryden:** Both of you are shaking your heads.

**Ms. Davis:** I cannot comment on that.

**Senator Bryden:** Would you lose anything if we simply refused to pass these proposed sections, as far as the female members of the Armed Forces?

**Ms. Kovitz:** Nothing is gained.

**Senator Bryden:** I ask that question because, while it is true we have full legislative authority, the same as the other place, we can rewrite all of this. On the other hand, we are not really competent to do that.

We can also simply not pass the proposed sections as that would delay the process. We can also veto it.

I believe there must be improvements made to something, not necessarily in relation to sexual offences. There must be some reason, a value presumably, that the Department of National Defence has brought Bill S-39 and now Bill S-3 before Parliament.

Are you aware of critical aspects that would be lost if this bill was simply suspended until these issues have been fixed?

**Ms. Kovitz:** My understanding is, at the moment, there is no requirement for the military to advise. People are tried separately, and they are totally excluded from the registry.

I believe the idea is that we would want to put military members on the same footing as civilians. That is the proposal I am making, and I believe Ms. Davis concurs. I do not believe we can be anymore clear than that.

**Senator Bryden:** Do you mean to say, treat all sexual offenders in the military in exactly the same way as they would be treated as a civilian, with no delays or exceptions for whatever reason?

**Ms. Davis:** That is right.

Cela prolonge la période au-delà de celle correspondant aux raisons opérationnelles. Il me semble qu'une tolérance zéro serait la meilleure politique en l'espèce.

**Mme Kovitz :** Êtes-vous en train de suggérer que cela soit rayé de l'amendement?

**Le sénateur Milne :** Je ne propose pas de faire un amendement, car nous n'avons eu devant nous rien de précis sur lequel nous appuyer pour faire un amendement. Je suis préoccupée par cette disposition particulière. Il nous faut rédiger de solides observations au sujet de cet aspect particulier.

**Le sénateur Bryden :** Y a-t-il quoi que ce soit dans le projet de loi relativement aux aspects que nous examinons et qui viendrait améliorer la situation des femmes membres des Forces canadiennes relativement aux infractions sexuelles?

**Mme Davis :** Je ne vois rien dans les amendements que nous avons devant nous.

**Le sénateur Bryden :** Vous secouez toutes les deux la tête.

**Mme Davis :** Je ne peux pas me prononcer là-dessus.

**Le sénateur Bryden :** Perdriez-vous quelque chose si nous refusions tout simplement d'adopter ces articles proposés, qui concernent les femmes membres des forces armées?

**Mme Kovitz :** L'on ne gagnerait rien.

**Le sénateur Bryden :** Je pose la question car, bien qu'il soit vrai que nous jouissions de pleins pouvoirs législatifs, comme c'est le cas de l'autre endroit, et que nous soyons habilités à récrire tout ceci, nous ne sommes pas vraiment compétents en la matière.

Nous pourrions également tout simplement ne pas adopter les articles proposés, car cela retarderait le processus. Nous pourrions également imposer notre veto.

Je pense qu'il importe que des améliorations soient apportées, et pas nécessairement relativement aux infractions sexuelles. Il doit y avoir une raison, une raison, je présume, valable, pour laquelle le ministère de la Défense nationale a saisi le Parlement du projet de loi S-39 et maintenant du projet de loi S-3.

Avez-vous connaissance d'aspects essentiels qui seraient perdus si le projet de loi était tout simplement suspendu en attendant que ces questions soient réglées?

**Mme Kovitz :** D'après ce que je comprends, il n'y a à l'heure actuelle aucune obligation pour les militaires de conseiller. Les gens subissent leur procès séparément, et sont totalement exclus du registre.

Je pense que l'idée est que nous aimerions que les militaires soient mis sur le même pied que les civils. Voilà la proposition que je fais, et je pense que Mme Davis est d'accord. Je ne crois pas que nous puissions être plus claires que cela.

**Le sénateur Bryden :** Voulez-vous dire par là qu'il faudrait que tous les contrevenants sexuels militaires soient traités exactement comme s'ils étaient des civils, sans exception ni retard aucun?

**Mme Davis :** C'est exact.



**The Chairman:** The amendments in the National Defence Act are made to mirror the model that presently exists under the Criminal Code in order to allow the National Defence Act and the military justice system to continue to reflect current Canadian legal norms and standards as they are set forth in our major criminal structure for Canada, which is the Criminal Code. That is the principal reason.

**Senator Bryden:** I want to ensure I am clear on this. Under the Criminal Code, there is not a 45-day delay to register for any reason that I am aware of, is there?

**The Chairman:** They are not identical. However, the norms and principles in the Criminal Code, since there is a separate justice system set up in the National Defence Act, they wanted it to mirror a number of areas available in the Criminal Code. That was the principal reason for this bill, as I understand it.

**Senator Bryden:** It appears what is happening is it is not just a mirror; it is a mirror with a lot of cracks in it.

**The Chairman:** It is a mirror with differences.

**Senator Milne:** I suggest it is a mirror with some distortions. I agree with both senators here. I do not want to see this delayed, that sexual offenders within the military be entered into the registry of sexual offenders. I feel this part of the civilian law regime must happen.

However, I do have some grave concerns about being able to suspend the whole process for operational reasons. As Senator Bryden has suggested, we are not competent to rewrite an entire bill. We can amend it, but I still have not found in the act where that is outlined and how easily it could be amended.

**Senator Bryden:** For us to take the safeguards out of the command system, the fail-safe positions they have added, and say to them that this is what they must do if they want to mirror the civil system. I believe we could do that. We are taking out, as opposed to adding anything in. We are suggesting leaving in all aspects about the requirement to register, but the part that allows the commander to make decisions on the field could come out.

One of the concerns I have with doing that is — I retire in about five years — I can see us five years from now having this bill in front of us again in another attempt to get what the military will describe — in their opinion — as the necessary balance for them to carry out their operations and comply with the Criminal Code. That is the risk we take.

**Le président :** Les amendements à la Loi sur la défense nationale sont censés reproduire le modèle qui existe présentement en vertu du Code criminel, ce afin que la Loi sur la défense nationale et que le système judiciaire militaire continuent de refléter les normes juridiques canadiennes actuelles telles qu'elles sont énoncées dans notre principal outil en matière pénale, le Code criminel. Voilà quel est le principal objet.

**Le sénateur Bryden :** Je tiens à être certain de bien comprendre ceci. Que je sache, en vertu du Code criminel, il n'existe aucun délai d'enregistrement de 45 jours pour quelque raison que ce soit, n'est-ce pas?

**Le président :** Les deux choses ne sont pas identiques. Certains principes et normes sont inscrits dans le Code criminel et, du fait de l'existence d'un système judiciaire distinct en vertu de la Loi sur la défense nationale, ils ont voulu que celui-ci soit le miroir d'un certain nombre d'éléments contenus dans le Code criminel. C'était là le principal objet du projet de loi, d'après ce que j'ai compris.

**Le sénateur Bryden :** Il semble que ce ne soit pas simplement un miroir; c'est un miroir qui est sérieusement craquelé.

**Le président :** C'est un miroir qui présente des différences.

**Le sénateur Milne :** Je dirais que c'est un miroir qui présente des distorsions. Je suis d'accord avec mes deux collègues ici. Je ne voudrais pas que l'inscription dans le registre des délinquants sexuels des contrevenants sexuels militaires soit retardée. J'estime que cette partie du système judiciaire civil doit être appliquée.

Cependant, j'ai de sérieuses inquiétudes quant à la possibilité que tout le processus puisse être suspendu pour des raisons opérationnelles. Comme l'a laissé entendre le sénateur Bryden, nous ne sommes pas compétents pour récrire tout un projet de loi. Nous pouvons le modifier, mais je n'ai pas encore trouvé de textes explicites dans la loi en la matière et je ne sais donc pas avec quelle facilité cela pourrait être modifié.

**Le sénateur Bryden :** Pour que nous retirions les mesures de sauvegarde du système de commandement, les positions de sécurité absolue qu'ils ont rajoutées, et pour qu'on leur dise que voici ce qu'ils doivent faire s'ils veulent reproduire le système civil. Je pense que nous pourrions faire cela. Nous enlevons quelque chose, par opposition au fait d'ajouter quelque chose. Nous proposons que demeurent tous les aspects relativement à la nécessité d'inscrire au registre, mais la partie qui permet au commandant de prendre des décisions sur le terrain devrait être enlevée.

L'une des inquiétudes que j'ai — je prends ma retraite dans cinq ans environ —, est que je nous vois très bien de nouveau saisis de ce projet de loi dans cinq ans, dans le cadre d'une autre tentative par les militaires d'obtenir ce qu'ils décriront comme étant l'équilibre nécessaire — selon eux — à l'exécution de leurs opérations et au respect du Code criminel. C'est là le risque que nous courons.

We should send it back to them and inform them that we want the registry to apply to the criminal justice system in the military, but without the safeguards built into it. We could report that back to the chamber. It would then have to go back to the House of Commons. That would be a lot of fun.

However, that is the risk taken, that it is gone again for another five years; and, therefore, there is no registry at all, whether it gets delayed for 45 days or not.

**The Chairman:** Ms. Davis, do you want to respond?

**Ms. Davis:** I do not feel I can respond. It is a valid concern. We end up with a substantial compromise. Within the effectiveness model, which I talked about, have we effectively balanced our member commitment and well-being against the imperative of mission success?

**Senator Ringuette:** In French, we have a saying “même le pape peut être remplacé,” meaning even the Pope can be replaced. I cannot imagine that with Armed Forces personnel numbering 70,000, that we cannot replace a sex offender in operations. That boggles my mind.

I have a question in regard to an issue you brought forward relating to the harassment counsellor or officer.

**Ms. Davis:** Adviser, we call it.

**Senator Ringuette:** Okay. You mention an alternative dispute resolution in regard to — probably in similar cases — sexual harassment?

**Ms. Davis:** Yes, but it would not be a sexual assault; it would be within the definition of harassment.

**Senator Ringuette:** It would be, what they call, a minor offence. Would minor offences be directed toward an alternative dispute resolution?

**Ms. Davis:** Yes.

**Senator Ringuette:** Sexual harassment would not come under official offence. Therefore, an official offence would only be those major ones, and we have had 20 in the last five years if the numbers are correct.

From the testimony we heard yesterday in this committee, I was inclined to have the military perspective: the operations, the need to protect Canada and all of that. However, I want to thank you for being here today, because you have really shown me the other side of the coin on this bill. I commend the military for coming forth with a bill to try to mirror our Criminal Code, but it is not a real mirror and it is our duty to make it so.

**Senator Jaffer:** I have been grappling with this challenge, especially since getting ready for you today, because there was a perception that there were different rules and if a person was in the army, he or she did not have to register, right? Now we are trying to fix that. However, if we fix it, there are still exemptions,

Nous devrions leur renvoyer la chose et leur dire que nous voulons que le registre s'applique au système judiciaire pénal militaire, mais sans les mesures de sauvegarde en faisant partie. Nous pourrions déposer un tel rapport au Sénat. Il faudrait alors que ce soit renvoyé à la Chambre des communes. Ce pourrait être très amusant.

Cependant, c'est là le risque, c'est-à-dire que cela disparaisse pendant encore cinq ans, auquel cas il n'y aurait aucun registre quel qu'il soit, peu importe qu'il y ait un délai d'inscription de 45 jours ou non.

**Le président :** Madame Davis, souhaitez-vous répondre?

**Mme Davis :** Je ne pense pas être en mesure de répondre. C'est une inquiétude valable. L'on se retrouve avec un compromis conséquent. À l'intérieur du modèle d'efficacité dont j'ai parlé, avons-nous établi un équilibre entre l'engagement et le bien-être des membres et l'impératif de la réussite de la mission?

**Le sénateur Ringuette :** En français, nous disons que « même le pape peut être remplacé ». Je ne peux pas m'imaginer qu'avec des forces armées de 700 000 personnes nous ne puissions pas remplacer un délinquant sexuel dans les opérations. Cela dépasse l'entendement.

J'ai une question au sujet d'un aspect que vous avez mentionné relativement au conseiller ou à l'agent en harcèlement.

**Mme Davis :** Nous parlons de conseiller.

**Le sénateur Ringuette :** Très bien. Vous avez fait état d'un règlement extrajudiciaire dans les cas de harcèlement sexuel — et probablement d'affaires semblables?

**Mme Davis :** Oui, mais il ne s'agirait pas de cas d'agression sexuelle mais de situations relevant de la définition de harcèlement.

**Le sénateur Ringuette :** Il s'agirait de ce que l'on appelle des délits mineurs. Les délits mineurs pourraient-ils être traités par voie de règlement extrajudiciaire?

**Mme Davis :** Oui.

**Le sénateur Ringuette :** Les cas de harcèlement sexuel n'entreraient pas dans la catégorie des infractions. Seuls constitueraient des infractions les délits majeurs, et il y en a eu 20 au cours des cinq dernières années si les chiffres sont bons.

Après le témoignage que nous avons entendu ici hier, j'étais porté à épouser l'optique militaire : les opérations, la nécessité de protéger le Canada et ce genre de choses. Cependant, je tiens à vous remercier d'être venues nous rencontrer aujourd'hui, car vous m'avez réellement montré l'envers de la médaille. Je félicite les forces armées de présenter un projet de loi cherchant à reproduire notre Code criminel, mais ce n'est pas une reproduction fidèle et il est de notre devoir d'y remédier.

**Le sénateur Jaffer :** Je me suis débattue avec cette difficulté, surtout en me préparant à votre comparution d'aujourd'hui, car il régnait la perception que les règles étaient différentes dans les forces armées et que si le délinquant sexuel est un militaire, l'obligation d'enregistrement n'existe pas, n'est-ce pas? Nous



so are we any further ahead? Obviously, it is an exemption for operational reasons, but that is not defined, that is not clear, so those are challenges.

The one area we have not spoken about much with you, and Ms. Davis — you have said it better than I ever could — is about being within the Armed Forces environment. I used to be chair of Women, Peace and Security and we know operations are not carried out in a remote area away from the communities. One question is: Are we going to be seen in Canada as a nation that would send someone like this into an area of international operations where there are women and children. What does that mean? As my colleague Senator Ringuette asked, is anyone that irreplaceable that we would take the risk of sending that individual into an area where there are very vulnerable women and children?

If you can comment on that I would appreciate it.

**Ms. Davis:** I would, again, rely upon our effectiveness model that we have developed. It is presented in *Duty with Honour: the Profession of Arms in Canada*. We have the four quadrants I talked about with the military ethos, but then, as a secondary outcome, we talk about duty with honour; which is the importance of the military being considered legitimate and credible within Canada and within the international domain. This comes out of a situation such as Somalia where many believe soldiers did a very good job, but if one thing goes wrong, the entire reputation of the organization has been lost.

We are talking about the vulnerability and the protection of individuals, but I see it as a risk for the organization as well. It is a good organization, and I would hate to see the reputation ruined again in the way it was in the 1990s because we did not take the right precautions.

**Senator Zimmer:** Senator Joyal stated in his preamble, quite eloquently, that this has been a very male-dominated culture for many years. In your experiences, do you know of or have you heard of any occasions — looking at the other end of the culvert — where the reverse has been true: a female superior officer has harassed a male junior officer?

**Ms. Davis:** Between 1992 and 1996, the reports of sexual harassment went up by 1 per cent among male personnel; 2 per cent of those surveyed in 1992 reported an experience of sexual harassment; in 1998 it was 3 per cent. In terms of statistical measurement, is that 1 per cent a valid increase? Certainly, men can be sexually harassed in the environmental as well, but not necessarily by women either. Heterosexuality is one of those other very strong characteristics of the organization, and there can be other gender issues. People of a homosexual orientation can have difficulties as well.

**The Chairman:** Honourable senators, if there are no further questions of these witnesses, I would like to thank Ms. Davis and Dr. Kovitz on behalf of the committee for coming here today and answering a variety of questions, and not just on Bill S-3, but on a

cherchons maintenant à remédier à cela. Cependant, il subsiste toujours des dérogations, alors sommes-nous plus avancés pour autant? La dérogation prévue est pour des raisons opérationnelles, mais celles-ci ne sont pas définies, ne sont pas claires, et il n'y a donc pas de certitude.

La dimension dont nous n'avons pas parlé avec vous et avec Mme Davis — vous avez dit les choses mieux que je ne pourrais — est l'existence de ces personnes dans le milieu militaire. J'ai jadis présidé Women, Peace and Security et nous savons que les opérations militaires ne se déroulent pas dans des zones vides de population. Ma question est celle-ci : le Canada va-t-il être perçu comme un pays qui envoie une personne de ce genre dans un secteur d'opérations internationales où vivent des femmes et des enfants? Quelles seront les conséquences? Comme ma collègue, le sénateur Ringuette, l'a dit, quelqu'un est-il tellement irremplaçable qu'il faille prendre le risque d'envoyer cette personne dans un secteur où vivent des femmes et des enfants vulnérables?

J'apprécierais de connaître votre réaction à cela.

**Mme Davis :** Encore une fois, je ferais référence au modèle d'efficacité que nous avons élaboré. Il est présenté dans *Servir avec honneur : la profession des armes au Canada*. Nous avons les quatre quadrants dont j'ai parlé, avec l'ethos militaire, puis comme résultat secondaire, nous y parlons de faire son devoir avec honneur, c'est-à-dire l'importance que les forces armées soient considérées comme légitimes et crédibles au Canada et à l'étranger. Cela résulte d'une situation comme celle de la Somalie, où beaucoup de soldats sont convaincus d'avoir fait un très bon travail, mais où il a suffi d'un seul dérapage pour que la réputation de toute l'organisation soit détruite.

Nous parlons de la vulnérabilité et de la protection des individus, mais je vois aussi le risque pour l'organisation. C'est une bonne organisation et je n'aimerais pas voir sa réputation entachée de nouveau comme elle l'a été dans les années 1990 parce que nous n'avons pas pris les précautions voulues.

**Le sénateur Zimmer :** Le sénateur Joyal a dit dans son préambule, avec grande éloquence, que c'est une culture à forte dominance masculine depuis des années. À votre connaissance, s'est-il jamais produit un cas — pour regarder par l'autre bout de la lunette — où l'inverse se soit produit : un officier supérieur féminin harcelant un subalterne?

**Mme Davis :** Entre 1992 et 1996, les cas de harcèlement signalés ont augmenté de 1 p. 100 chez les hommes; 2 p. 100 des militaires sondés en 1992 disaient avoir fait l'objet de harcèlement sexuel; en 1998, c'était 3 p. 100. Est-ce que cette hausse de 1 p. 100 est statistiquement valide? Certes, les hommes peuvent aussi être sexuellement harcelés dans cet environnement, mais pas nécessairement par des femmes. L'hétérosexualité est une autre de ces caractéristiques très fortes de l'organisation, et il peut se poser d'autres problèmes de genre. Les homosexuels aussi peuvent éprouver des difficultés.

**Le président :** Honorables sénateurs, s'il n'y a pas d'autres questions à poser à ces témoins, je vais remercier Mme Davis et Mme Kovitz, au nom du comité, d'avoir comparu aujourd'hui et répondu à nos nombreuses questions, pas seulement sur le projet

number of other matters in relation to harassment of women. Both of you are researchers and your knowledge obtained as researchers has certainly helped the committee in understanding some of the strengths and some of the weaknesses of this particular bill and we thank you for doing that.

The committee adjourned.

de loi S-3 mais sur divers autres points en rapport avec le harcèlement des femmes. Vous êtes toutes deux des chercheuses et les connaissances que vous avez acquises à ce titre vont certainement aider le comité à comprendre les points forts et certaines des faiblesses de ce projet de loi et nous vous en remercions.

La séance est levée.

---





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

Wednesday, November 22, 2006

The Honourable Gordon O'Connor, P.C., M.P., Minister of  
National Defence.

WITNESSES

Wednesday, November 22, 2006

*National Defence:*

Brigadier-General Ken Watkin, Judge Advocate General of the  
Canadian Forces.

Thursday, November 23, 2006

*As individuals:*

Karen D. Davis, Defence Scientist, Section Head, Professional  
Concepts, Canadian Forces Leadership Institute, National  
Defence;

Marcia Kovitz, Professor, John Abbott College.

COMPARAÎT

Le mercredi 22 novembre 2006

L'honorable Gordon O'Connor, C.P., député, ministre de la  
Défense nationale.

TÉMOINS

Le mercredi 22 novembre 2006

*Défense nationale :*

Brigadier général Ken Watkin, juge-avocat général des  
Forces canadiennes.

Le jeudi 23 novembre 2006

*À titre personnel :*

Karen D. Davis, scientifique de la Défense, chef de section,  
Concepts professionnel, Institut de leadership des Forces  
canadiennes, Défense nationale;

Marcia Kovitz, professeure, Collège John Abbott.



A1  
C24  
32



First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*

The Honourable DONALD H. OLIVER

*Président :*

L'honorable DONALD H. OLIVER

Tuesday, November 28, 2006

Le mardi 28 novembre 2006

Issue No. 17

Fascicule n° 17

**First meeting on:**

The motion, together with the message from the House of Commons dated November 21, 2006, concerning Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability

**Première réunion concernant :**

La motion ainsi que le message de la Chambre des communes daté du 21 novembre 2006, concernant le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation

and

et

**Third (last) meeting on:**

Bill S-3, An Act to amend the National Defence Act, the Criminal Code, the Sex Offender Information Registration Act and the Criminal Records Act

**Troisième (dernière) réunion concernant :**

Le projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, le Code criminel, la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et la Loi sur le casier judiciaire

INCLUDING:

THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill S-3)

Y COMPRIS :

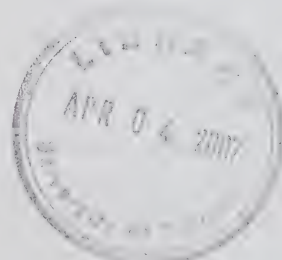
LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le projet de loi S-3)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Chaput	(or Comeau)
Day	Nolin
* Hays	Ringuette
(or Fraser)	Rivest
Jaffer	Stratton

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Day substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*November 24, 2006*).

The name of the Honourable Senator Munson substituted for that of the Honourable Senator Zimmer (*November 28, 2006*).

The name of the Honourable Senator Zimmer substituted for that of the Honourable Senator Munson (*November 28, 2006*).

The name of the Honourable Senator Chaput substituted for that of the Honourable Senator Zimmer (*November 28, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président* : L'honorable Donald H. Oliver

*Vice-présidente* : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Joyal, C.P.
Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Chaput	(ou Comeau)
Day	Nolin
* Hays	Ringuette
(ou Fraser)	Rivest
Jaffer	Stratton

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Day est substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 24 novembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Munson est substitué à celui de l'honorable sénateur Zimmer (*le 28 novembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Zimmer est substitué à celui de l'honorable sénateur Munson (*le 28 novembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Chaput est substitué à celui de l'honorable sénateur Zimmer (*le 28 novembre 2006*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, November 23, 2006:

The Senate resumed debate on the motion of the Honourable Senator LeBreton, P.C., seconded by the Honourable Senator Comeau:

That the Senate concur in the amendments made by the House of Commons to its amendments 29, 98 and 153 to Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability;

That the Senate do not insist on its amendments 2, 4 to 12, 14, 15, 18 to 20, 22 to 25, 28, 30, 31, 34 to 54, 55(a) to (d), 55(e)(ii) to (viii), 56 to 62, 65, 68, 69, 71, 80, 83, 85, 88 to 90, 92, 94, 96, 100 to 102, 107 to 110, 113, 115, 116, 118 to 121, 123, 128 to 134, 136 to 143, 145, 147 to 151, 154, 155 and 157 to which the House of Commons has disagreed; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly;

And on the motion, as amended, of the Honourable Senator Hays, seconded by the Honourable Senator Day:

That the motion, together with the message from the House of Commons on the same subject dated November 21, 2006, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for consideration and report; and

That the committee submit its report no later than December 7, 2006.

After debate,

The question being put on the motion, as amended, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 23 novembre 2006 :

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur LeBreton, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Comeau,

Que le Sénat agréé les amendements apportés par la Chambre des communes à ses amendements 29, 98 et 153 au projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation;

Que le Sénat n'insiste pas sur ses amendements 2, 4 à 12, 14, 15, 18 à 20, 22 à 25, 28, 30, 31, 34 à 54, 55(a) à (d), 55(e)(ii) à (viii), 56 à 62, 65, 68, 69, 71, 80, 83, 85, 88 à 90, 92, 94, 96, 100 à 102, 107 à 110, 113, 115, 116, 118 à 121, 123, 128 à 134, 136 à 143, 145, 147 à 151, 154, 155 et 157, auxquels les Communes n'ont pas acquiescé;

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer;

Et sur la motion, telle que modifiée, de l'honorable sénateur Hays, appuyée par l'honorable sénateur Day,

Que la motion ainsi que le message de la Chambre des communes daté du 21 novembre 2006 et portant sur le même sujet soient renvoyés au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles à des fins d'examen et de rapport;

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 7 décembre 2006.

Après débat,

La motion, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, November 28, 2006  
(43)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 5:05 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Chaput, Day, Joyal, P.C., Milne, Oliver, Ringuette and Stratton (9).

*In attendance:* Katharine Kirkwood, Director, Law and Government Division; Margaret Young and Kristen Douglas, Analysts, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 22, 2006, the committee began its consideration of the motion, together with the message from the House of Commons dated November 21, 2006, concerning Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability.

**WITNESSES:**

*Senate of Canada:*

Mark A. Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel;

Michel Patrice, Parliamentary Counsel.

The Chair made an opening statement.

Mr. Audcent made a statement and, with Mr. Patrice, answered questions.

At 6:30 p.m., the committee suspended.

At 6:35 p.m., the committee resumed.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 22, 2006, the committee continued its consideration of Bill S-3, to amend the National Defence Act, the Criminal Code, the Sex Offender Information Registration Act and the Criminal Records Act. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 16.*)

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-3, to amend the National Defence Act, the Criminal Code, the Sex Offender Information Registration Act and the Criminal Records Act.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry, on division.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 28 novembre 2006  
(43)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 17 h 5, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Chaput, Day, Joyal, C.P., Milne, Oliver, Ringuette et Stratton (9).

*Également présentes :* Katharine Kirkwood, directrice, Division du droit et du gouvernement; Margaret Young et Kristen Douglas, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 22 juin 2006, le comité entreprend son examen de la motion ainsi que du message de la Chambre des communes daté du 21 novembre 2006 concernant le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation.

**TÉMOINS :**

*Sénat du Canada :*

Mark A. Audcent, légiste et conseiller parlementaire;

Michel Patrice, conseiller parlementaire.

Le président fait une déclaration liminaire.

M. Audcent fait une déclaration puis, aidé de M. Patrice, répond aux questions.

À 18 h 30, la séance est interrompue.

À 18 h 35, la séance reprend.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 22 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi sur la Défense nationale, le Code criminel, la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et la Loi sur le casier judiciaire. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 16 des délibérations du comité.*)

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi sur la Défense nationale, le Code criminel, la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et la Loi sur le casier judiciaire.

Il est convenu de réserver le titre.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter l'article 3.

Il est convenu d'adopter l'article 4, avec dissidence.

It was agreed that clause 5 carry.

It was agreed that clause 6 carry.

It was agreed that clauses 7 to 53 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry, on division.

At 6:42 p.m., the committee suspended.

At 6:50 p.m., the committee agreed to proceed in camera to discuss appending observations to the report.

It was agreed that senators' staff be permitted to remain.

It was agreed that observations be appended to the report.

It was agreed that the subcommittee on agenda and procedure be empowered to approve the final version of the observations being appended to the report taking into consideration today's discussion and with any necessary editorial, grammatical or translation changes required, on division.

It was agreed that the bill be reported without amendment and with appended observations.

At 7:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Il est convenu d'adopter l'article 5.

Il est convenu d'adopter l'article 6.

Il est convenu d'adopter les articles 7 à 53.

Il est convenu d'adopter le titre.

Le projet de loi est adopté, avec dissidence.

À 18 h 42, la séance est interrompue.

À 18 h 50, la séance reprend à huis clos pour discuter des observations à joindre au rapport.

Il est convenu de permettre au personnel des sénateurs de rester dans la pièce.

Il est convenu de joindre les observations au rapport.

Il est convenu que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à approuver la version finale des observations devant être jointes au rapport en tenant compte de la discussion d'aujourd'hui et en faisant toutes les corrections de forme, grammaticales ou de traduction requises, avec dissidence.

Il est convenu de faire rapport du projet de loi non modifié en y joignant les observations.

À 19 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité,*

Gérald Lafrenière

*Clerk of the Committee*



**REPORT OF THE COMMITTEE**

Wednesday, December 6, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

**FIFTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill S-3, An Act to amend the National Defence Act, the Criminal Code, the Sex Offender Information Registration Act and the Criminal Records Act, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, June 22, 2006, examined the said Bill and now reports the same without amendment but with observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

DONALD H. OLIVER

*Chair*

**APPENDIX****Bill S-3, An Act to amend the National Defence Act, the Criminal Code, the Sex Offender Information Registration Act and the Criminal Records Act****Observations of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs**

Providing police with the tools to investigate crimes of a sexual nature is a worthy objective. Your Committee therefore supports the overall goals and methods of Bill S-3. We do, however, have some concerns with several of its details.

We are concerned about the broad discretion afforded the Chief of the Defence Staff (CDS) to suspend temporarily an offender's legal obligation to comply with the *Sex Offender Information Registration Act* for "operational reasons." No criteria for the exercise of this discretion are provided, and there is no limit to the period during which "operational reasons" may apply. Although the CDS must report determinations to suspend rights and obligations under the registry to the Minister of National Defence, notification occurs *after* the fact and the approval of the Minister is not required.

We also wish to express our concern about the ability of the Chief of the Defence Staff to exempt an offender from complying with section 6 of the *Sex Offender Information Registration Act*, which requires notification to registry officials if an individual will be away from their usual place of residence for more than 14 days. The CDS may make a decision to exempt if the communication of information about that person's whereabouts could jeopardize national security, international relations or the security of an operation. The question arises as to whether local authorities would ever learn of the presence in their jurisdiction of a sex offender, who may be posted to a number of different locations

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mercredi 6 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

**CINQUIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déferé le projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, le Code criminel, la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et la Loi sur le casier judiciaire, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 22 juin 2006, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**ANNEXE****Projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, le Code criminel, la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et la Loi sur le casier judiciaire****Observations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles**

Fournir à la police les outils permettant d'enquêter sur des crimes de nature sexuelle est un objectif louable. Votre comité appuie donc les méthodes et les objectifs généraux du projet de loi S-3. Nous avons cependant quelques préoccupations en ce qui concerne plusieurs de ses détails.

Nous nous soucions du grand pouvoir discrétionnaire octroyé au chef d'état-major de la défense (CEMD) quant à la suspension temporaire de l'obligation légale d'un délinquant de se conformer à la *Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels* pour des « raisons opérationnelles ». Aucun critère relatif à l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire n'est présenté, et il n'y a aucune limite à la période durant laquelle des « raisons opérationnelles » peuvent s'appliquer. Bien que le CEMD soit tenu de déclarer les décisions relatives à la suspension des droits et des obligations relatifs à l'enregistrement auprès du ministre de la Défense nationale, l'avis survient *après* les faits et l'approbation du ministre n'est pas requise.

Nous désirons également exprimer nos préoccupations à l'égard de la capacité du chef d'état-major de la défense d'accorder à un délinquant une dispense de se conformer à l'article 6 de la *Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels*, qui exige que le délinquant sexuel avise le préposé à la collecte du bureau d'enregistrement s'il doit s'absenter de son lieu de résidence habituel durant plus de 14 jours. Le CEMD peut décider d'exempter une personne de cette obligation si la communication de renseignements concernant ses allées et venues risque de compromettre la sécurité nationale, les relations internationales ou la sécurité d'une opération. La

throughout their military career. If not, then the goal of a sex offender registry to afford local police an additional tool to investigate crimes of a sexual nature would be negated.

Although this matter is not dealt with in Bill S-3 itself, your Committee wishes to underscore the importance of giving consideration to the expulsion of members of the Canadian Forces (CF) convicted of serious sexual offences. Such consideration should be given, no matter how valuable their military contribution might have been. Your Committee seeks to avoid the situation in which a convicted sex offender returns to the very unit in which his victim continues to serve. We would remind the CDS that such a decision to expel should not be influenced by the self-induced intoxication of an offender, as this is no defence to any interference with another person's bodily integrity. The Criminal Code is clear on that issue.

There seems to be a lack of clarity concerning when the operation of the sex offender registry is to be reviewed by Parliament. The review of the *Sex Offender Information Registration Act* is to commence by December 2006, while Bill S-3 indicates that parts of the bill, the *National Defence Act*, and the *Criminal Code* sections dealing with the sex offender registry are to be reviewed two years after the bill comes into force. There appears to be a duplication of effort or overlap here which could be eliminated by a single review of the entire sex offender registry, both civilian and military.

Finally, on a matter related to the general subject matter of the bill — the military justice system — although not directly to its terms, we wish to draw attention to three recent cases that raise serious concerns about important aspects of the current system. Your Committee believes that these cases should be considered by the Minister of National Defence for future action.

In the case of *R. v. Nystrom* (2005 CMAC 7), the Court Martial Appeal Court raised concerns about section 165.14 of the *National Defence Act*. This section states that, when the Director of Military Prosecutions prefers a charge, he or she shall also determine the type of court martial that is to try the accused person. Traditionally, members of the CF have enjoyed all the rights normally conferred on Canadian citizens who are criminally prosecuted. In the military context, however, the prosecution has the choice of mode of trial while, if a member of the CF were prosecuted before the civilian courts for the same offence, the choice of mode of trial would belong to him or her, not the prosecution. The right to choose the mode of trial is recognised as a principle of fundamental justice.

question est de savoir si les autorités locales seraient un jour ou l'autre informées de la présence sur leur territoire d'un délinquant sexuel, susceptible d'être affecté à différents emplacements tout au long de sa carrière militaire. Si ce n'est pas le cas, l'objectif même du registre des délinquants sexuels, qui est de fournir aux forces policières locales un outil supplémentaire pour enquêter sur des crimes de nature sexuelle, serait miné.

Bien que cette question ne soit pas soulevée dans le projet de loi S-3 en tant que tel, votre comité souhaite souligner l'importance de prendre en considération l'expulsion des membres des Forces canadiennes (FC) accusés d'infractions sexuelles graves. Une telle possibilité devrait être envisagée, peu importe la valeur de leur contribution militaire. Votre comité cherche à éviter la situation dans laquelle un délinquant sexuel reconnu retourne dans la même unité où se trouve encore sa victime. Nous souhaitons rappeler au CEMD qu'une telle décision d'expulser ne devrait pas être influencée par l'intoxication volontaire d'un délinquant, qui ne constitue nullement une excuse pour toute atteinte à l'intégrité corporelle d'une autre personne. Le code pénal est clair à ce sujet.

Il semble y avoir un manque de clarté en ce qui concerne le moment où le fonctionnement du registre des délinquants sexuels doit être examiné par le Parlement. L'examen de la *Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels* doit débuter d'ici décembre 2006, tandis que le projet de loi S-3 stipule que certaines parties de la loi et certains articles de la *Loi sur la défense nationale* et du *Code criminel* portant sur l'enregistrement des délinquants sexuels doivent être examinés deux ans après l'entrée en vigueur de la loi. Il semble y avoir un chevauchement des efforts qui pourrait être éliminé par un examen unique de l'ensemble du registre des délinquants sexuels, qu'ils soient civils ou militaires.

Enfin, en ce qui concerne l'objet général du projet de loi, soit le système de justice militaire (bien que cela ne touche pas directement ses modalités), nous souhaitons attirer l'attention sur trois affaires récentes qui soulèvent de graves préoccupations au sujet d'aspects importants du système actuel. Votre comité est d'avis que ces affaires devraient être prises en compte par le ministre de la Défense nationale pour la prise de mesures ultérieures.

Dans l'affaire *R. c. Nystrom* (2005 CMAC 7), la Cour d'appel de la cour martiale a soulevé certaines préoccupations concernant l'article 165.14 de la *Loi sur la défense nationale*. Cet article stipule que, lors de la mise en accusation, le directeur des poursuites militaires détermine le type de cour martiale devant juger l'accusé. Les membres des FC ont toujours bénéficié de tous les droits normalement conférés aux citoyens canadiens qui font l'objet d'une poursuite criminelle. Toutefois, dans le contexte militaire, la poursuite a le choix du mode d'instruction, alors que si un membre des FC était poursuivi devant un tribunal civil pour la même infraction, le choix du mode d'instruction lui incomberait. Le droit de choisir le mode d'instruction est reconnu comme un principe de justice fondamentale.



*R. v. Parsons* (2005 CM 16) is a decision of a Court Martial on an application by a member of the Canadian Forces who sought a declaration that certain aspects of the statutory and regulatory provisions that govern the Standing Court Martial created by the *National Defence Act* were unconstitutional. Specifically, Corporal Parsons argued that the legal framework relating to military judges who preside at standing courts martial fails to respect the principle of judicial independence and thus should be struck down for failing to comply with section 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Section 11(d) states that every person charged with an offence has the right to be presumed innocent until proven guilty according to law in a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal.

The Court in *Parsons* accepted that in specific respects the provisions did not pass constitutional muster. Hence, it either struck down, or read down, certain aspects of the *Queen's Regulations and Orders* (QR&O) on the basis that the provisions compromise the security of tenure of military judges.

The case of *R. v. Joseph* (2005 CM 41) (which was similar to three other applications) also involved a broad attack on the legal arrangements relating to military judges in which it was argued that section 11(d) of the Charter was contravened. The Court held that the five-year fixed term (renewable) provided for in the *National Defence Act* is not sufficient security of tenure so as to guarantee the independence and impartiality necessary for the modern, expanded judicial role of military judges and that these judges should hold office during good behaviour until retirement.

In both *Parsons* and *Joseph*, the Court also found that the power of military authorities to relieve a member of the CF from the performance of military duty applied to military judges and also affected their security of tenure in violation of the Charter. Both Courts held that that provision of the QR&O did not apply to military judges.

The cases outlined above refer to the Lamer Report (2003), which reviewed the operation of Bill C-25. This bill came into force in 1999 and dealt with many aspects of the military justice system. In his report, the former Chief Justice of Canada made many recommendations, including some regarding military judges. Among these recommendations were that military judges be awarded security of tenure until retirement from the CF and that the yearly salary of military judges be set out in the *National Defence Act*, along with a formula for the periodic adjustment and revision of salaries.

Your Committee has approved Bill S-3 but it does have some serious concerns about the operation of the military justice system. It recommends that the Minister of National Defence take on the recommendations made in the Lamer Report as a high priority.

*R. c. Parsons* (2005 CM 16) est un contentieux d'une cour martiale sur une requête faite par un membre des Forces canadiennes lié à la nature inconstitutionnelle de certains aspects des dispositions obligatoires et réglementaires qui régissent la Cour martiale permanente créée par la *Loi sur la défense nationale*. Plus précisément, le caporal Parsons a plaidé que le cadre juridique lié aux juges militaires qui président la Cour martiale permanente ne respecte pas le principe d'indépendance judiciaire et devrait donc être annulé pour défaut de se conformer à l'article 11(d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'article 11(d) stipule que tout inculpé a le droit d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable.

Dans cette affaire, la Cour a accepté qu'à certains égards, les dispositions ne passaient pas le test constitutionnel. Elle a donc annulé ou atténué certains aspects des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* (ORFC) en partant du fait que les dispositions compromettent l'inamovibilité des juges militaires.

L'affaire *R. c. Joseph* (2005 CM 41) (qui était semblable à trois autres requêtes) concernait également une vaste attaque des arrangements juridiques relatifs aux juges militaires et aux contraventions à l'article 11(d) de la Charte. La Cour a maintenu que le mandat fixe de cinq ans (renouvelable) stipulé dans la *Loi sur la défense nationale* ne constitue pas une inamovibilité suffisante pour garantir l'indépendance et l'impartialité nécessaires au rôle judiciaire moderne et étendu des juges militaires et que ces juges devraient demeurer en fonction jusqu'à l'âge de la retraite.

Dans les affaires *Parsons* et *Joseph*, la Cour a également conclu que le pouvoir des autorités militaires de relever un membre des FC de son service militaire s'appliquait aux juges militaires et affectait également leur inamovibilité en violation de la Charte. Les deux tribunaux ont déclaré que la disposition des ORFC ne n'appliquait pas aux juges militaires.

Les affaires susmentionnées renvoient au Rapport Lamer (2003), qui présente un examen du fonctionnement du projet de loi C-25. Ce projet de loi, entré en vigueur en 1999, portait sur plusieurs aspects du système de justice militaire. Dans son rapport, l'ancien juge en chef du Canada a fait plusieurs recommandations, dont certaines à l'égard des juges militaires. Entre autres recommandations, les juges militaires devraient obtenir une inamovibilité jusqu'à l'âge de leur retraite des FC, et leur salaire annuel devrait être établi dans la *Loi sur la défense nationale*, de même qu'une formule pour l'ajustement et la révision périodiques des salaires.

Votre comité a approuvé le projet de loi S-3, mais il a d'importantes préoccupations en ce qui concerne le fonctionnement du système de justice militaire. Il recommande que le ministre de la Défense nationale considère les recommandations faites dans le Rapport Lamer comme étant prioritaires.

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, November 28, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 5:05 p.m. to give consideration to the motion, together with the message from the House of Commons dated November 21, 2006, concerning Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability; and to give clause-by-clause consideration to Bill S-3, to amend the National Defence Act, the Criminal Code, the Sex Offender Information Registration Act and the Criminal Records Act.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, at this meeting we are dealing with a motion together with the message from the House of Commons dated November 21, 2006, concerning Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. As you know, we do not have before us now the bill; rather, we have the motion and a message. What are not before us tonight are those parts of the bill that were agreed to by both the House of Commons and the Senate. We are now considering those amendments that were not accepted by the other place and those amendments that were accepted by the other place but with changes to them.

Tonight, in order to deal with some of those aspects of the message, we are delighted to have with us Mr. Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel, and Mr. Michel Patrice, Parliamentary Counsel, both of whom are very well known to this committee.

Honourable senators will know that, by Senate order, we have to report this bill back to the chamber on or before December 7, 2006. The steering committee had a meeting this morning to produce a work plan for dealing with Bill C-2 and other legislation before the committee, and that is being circulated.

After the witnesses make their presentation this evening, and after honourable senators have an opportunity to pose questions to them, we will move to a clause-by-clause consideration of Bill S-3 and then go in camera for consideration of observations.

**Senator Andreychuk:** The steering committee met and, you said, wanted witnesses. Could we be advised who wished to have witnesses? Did the steering committee take a position as to whether to accept the message from the House, and what is the position? I am a little baffled. We received the amendments and the changes from the other place. We could have accepted and yielded and worked within that framework. We also have the right to change that and send another message. Has the steering

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 28 novembre 2006

Le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 5, pour étudier la motion, ainsi que le message de la Chambre des communes, en date du 21 novembre 2006, concernant le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures respectant les principes de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, et pour examiner, article par article, le projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, le Code criminel, la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et la Loi sur le casier judiciaire.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, au cours de cette séance, nous aborderons la motion ainsi que le message de la Chambre des communes daté du 21 novembre 2006, concernant le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures respectant les principes de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. Comme vous le savez, nous n'avons pas le projet de loi actuellement devant nous, mais nous avons la motion et le message. Ce que nous n'avons pas ce soir, ce sont les parties du projet de loi qui ont été adoptées tant par la Chambre des communes que le Sénat. Nous examinons maintenant les amendements qui n'ont pas obtenu le consentement de la Chambre des communes et ceux qui ont été adoptés après qu'ils eurent été modifiés.

Ce soir, afin d'étudier certains aspects du message, nous sommes heureux d'avoir parmi nous M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire, et M. Michel Patrice, conseiller parlementaire, tous deux bien connus des membres du comité.

Honorables sénateurs, vous savez que par ordre du Sénat, nous devons faire rapport de ce projet de loi à la Chambre d'ici le 7 décembre 2006. Le comité directeur a tenu une séance ce matin afin de préparer un plan de travail visant l'étude du projet de loi C-2 et d'autres lois soumises au comité, lequel est actuellement en circulation.

Ce soir, lorsque les témoins auront présenté leur exposé et que les honorables sénateurs auront posé leurs questions, nous passerons à l'étude, article par article, du projet de loi S-3, et nous tiendrons ensuite une séance à huis clos afin d'examiner les commentaires qui nous auront été faits.

**Le sénateur Andreychuk :** Le comité directeur s'est réuni et vous avez dit que les membres voulaient entendre des témoins. Pourrions-nous savoir qui voulait entendre des témoins? Le comité directeur a-t-il pris position à savoir s'il acceptait ou non le message de la Chambre? Quelle est sa position à ce sujet? Je suis un peu étonné. Nous avons reçu les amendements et les changements apportés par l'autre endroit. Nous aurions pu accepter cette structure, céder aux pressions et travailler à partir



committee taken a position on the message that we received? At whose call are we hearing witnesses? We would like that for our information and also for the record.

**The Chairman:** The steering committee has not taken a position on the message. The Senate committee was directed by the Senate to have the message come here and to conduct hearings. With that mandate, the steering committee met and reviewed names of potential witness. The first of those witnesses that the steering committee wanted to hear in relation to the message are the two gentlemen before us tonight. The steering committee did not take a position, but the steering committee is acting on the directive of the Senate, which directed this committee to hold hearings.

**Senator Andreychuk:** We have had messages here before, and we have discussed what to do with them before proceeding further. I presumed there was some decision taken to call witnesses at the steering committee.

**The Chairman:** That decision was taken, yes.

**Senator Andreychuk:** Was it requested by one of the members, or on behalf of the opposition side, or what?

**The Chairman:** You have had a lot of experience on this committee, and I have had virtually none. However, the meetings of the steering committee are confidential, so I have to be careful with what I say before the committee.

**Senator Andreychuk:** It is news to me that steering committee meetings are confidential. I thought you met on behalf of the committee, and we have a right to know what the steering committee does. You act on our behalf. I did not know they were confidential. I will look into this. That is the first I have heard of it. My understanding is that steering committee meetings were never confidential, unless there were a reason related to a particular topic.

**Senator Milne:** Senator Oliver is correct. Steering committee meetings are confidential, but since I was there and was part of it, I am pleased to tell you that the witnesses suggested were suggested by our side, and we are keeping them to a real minimum.

**Senator Day:** That does not mean that this committee might not decide to hear additional witnesses.

**Senator Milne:** That is right.

**The Chairman:** I should like to call on the witnesses. I understand there is only one presentation and, Mr. Audcent, you will be making it. Following your presentation, honourable senators will pose questions to you both.

**Mark A. Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel, Senate of Canada:** Thank you very much, Mr. Chair, and good afternoon, honourable senators.

Your mandate is to review the House of Commons' message concerning the Senate's amendments to Bill C-2, as the chair has told us. I understand I have been invited to assist you in reviewing

de cela. Nous pouvons également apporter des modifications au message et en envoyer un autre. Le comité directeur a-t-il pris position sur le message que nous avons reçu? Qui demande d'entendre des témoins? Nous aimerions le savoir pour notre information et pour les besoins du compte rendu.

**Le président :** Le comité directeur n'a pas pris position sur le message. Le comité sénatorial a obtenu du Sénat la directive d'envoyer le message ici et de tenir des audiences. Chargé de ce mandat, le comité directeur s'est réuni et il a examiné les noms des témoins éventuels. Les premiers témoins qu'il a voulu entendre en relation avec le message sont les sénateurs ici présents ce soir. Le comité directeur n'a pas pris position, mais il a observé la directive du Sénat visant à organiser la tenue de ces audiences.

**Le sénateur Andreychuk :** Nous avons reçu ces messages ici auparavant, et nous avons discuté de ce que nous allions faire avec avant d'aller plus loin. Je présume que la décision d'appeler des témoins vient du comité directeur.

**Le président :** Effectivement.

**Le sénateur Andreychuk :** Est-ce l'un des membres qui a demandé cela? La demande a été faite au nom de l'opposition ou quoi?

**Le président :** Vous avez une longue expérience de ce comité alors que je n'en ai pour ainsi dire aucune. Les séances du comité directeur sont toutefois confidentielles, alors je dois faire attention à ce que je dis devant le comité.

**Le sénateur Andreychuk :** Je ne savais pas que les séances du comité directeur étaient confidentielles. Je croyais que vous vous réunissiez au nom du comité; nous avons le droit de savoir ce que fait le comité directeur. Vous agissez en notre nom. Je ne savais pas qu'elles étaient confidentielles. Je vais vérifier cela. C'est la première fois que j'entends dire cela. Je n'ai jamais entendu dire que les séances du comité directeur étaient confidentielles, à moins que ce ne soit pour une raison particulière.

**Le sénateur Milne :** Le sénateur Oliver a raison. Les séances du comité directeur sont confidentielles, mais comme j'y étais et que j'en faisais partie, je suis content de dire que les témoins ont été proposés de ce côté-ci et que nous n'en convoquons qu'un nombre minimal.

**Le sénateur Day :** Cela ne signifie pas que le comité ne peut décider d'en entendre d'autres.

**Le sénateur Milne :** C'est exact.

**Le président :** Je demanderais aux témoins de comparaître. Si j'ai bien compris, il n'y a qu'un exposé et c'est M. Audcent qui le fera. Par la suite, les honorables sénateurs vous poseront à tous deux des questions.

**Mark A. Audcent, légiste et conseiller parlementaire, Sénat du Canada :** Merci beaucoup, monsieur le président et bonsoir honorables sénateurs.

Votre mandat consiste à examiner le message de la Chambre des communes concernant les amendements du Sénat au projet de loi C-2, ainsi que le président nous l'a dit. Si je ne m'abuse, j'ai été

the amendments that concern the office of the Senate Ethics Officer, the amendments concerning parliamentary privilege and the amendments concerning the role of the Senate. That is what I understood my invitation to be concerned with.

With respect to the office of the Senate Ethics Officer, the issue before you is whether to continue on with the present regime of having a separate Senate Ethics Officer or whether to accept the goal expressed in the message from the House of Commons of a unified conflict of interest and ethics commissioner who could bring a broad perspective to bear on conflict of interest and ethical matters.

In this regard, I note an article that appeared on page 13 of yesterday's *The Hill Times* written by our Senate Ethics Officer, Mr. Jean T. Fournier. In the article, Mr. Fournier refers to the situation in the United States, the United Kingdom and Australia. He notes that, in each of those countries, each House controls its own ethics regime, including its own code, as does the executive, and that no one officer has jurisdiction over more than one of the bodies. Of course, every country is unique. In Canada, the government has now concluded that the public interest would be best served by a single ethics officer. Mr. Fournier ends his article by asking this question: "Could it be that in ethics, small is smart?" You are left to choose.

In my presentation to you on September 6, I raised several questions that remain on the table as long as the option of a single ethics officer is being considered. We give those questions to you again: What exactly are the attributes of a regime run by a single ethics officer that will enhance accountability and public trust in the integrity of government? Can one officer manage three distinct codes and regimes for three separate institutions that may come into conflict? Are you satisfied with the shared appointment mechanism? Are you satisfied with the shared removal mechanism? Will the Senate and individual senators be better served under a new ethics regime? If there is to be an assistant Senate ethics officer, do you want a guaranteed role in the selection, appointment and removal for cause of that officer? Should there be a clause allowing the Senate, after giving due notice, to unilaterally withdraw from a regime that proves to be unsatisfactory? I believe those are the questions that are left on the table for your debate as you consider the option of moving to a unitary regime.

I now turn to the amendments concerning parliamentary privilege. The classic definition of parliamentary privilege is set out in Erskine May's treatise *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* as set out at page 69 of the twenty-first edition. It reads:

Parliamentary privilege is the sum of the peculiar rights enjoyed by each House collectively as a constituent part of the High Court of Parliament, and by Members of each House individually, without which they could not discharge their functions, and which exceed those possessed by other

invité à examiner avec vous les amendements concernant le conseiller sénatorial en éthique, les amendements concernant le privilège parlementaire et les amendements concernant le rôle du Sénat. Voilà pourquoi je pense avoir été invité à témoigner.

Pour ce qui est du rôle du conseiller sénatorial en éthique, la question qui vous est soumise est soit de poursuivre selon le régime actuel, c'est-à-dire d'avoir un conseiller sénatorial à l'éthique séparé du bureau du commissaire aux conflits d'intérêt ou d'accepter l'objectif exprimé dans le message de la Chambre des communes visant à regrouper ces deux bureaux, ce qui donnerait une perspective plus large aux conflits d'intérêts et aux affaires d'éthique.

À cet égard, je signale un article de la page 13 du *Hill Times* d'hier écrit par notre conseiller sénatorial en éthique, M. Jean T. Fournier. Dans cet article, M. Fournier parle de la situation aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie. Il fait remarquer que dans ces pays, chaque Chambre du Parlement contrôle ses propres règles en matière d'éthique, y compris son propre code, à l'instar de l'exécutif, et qu'aucun conseiller n'a de compétences sur plus d'une instance. Bien sûr, chaque pays a ses particularités. Au Canada, le gouvernement a conclu que l'intérêt du public serait mieux servi par un seul commissaire à l'éthique. M. Fournier termine son article en posant la question suivante : « Serait-il possible qu'en matière d'éthique, il serait préférable de maintenir des institutions de petite taille? » À vous de tirer vos propres conclusions.

Dans mon exposé du 6 septembre, j'ai soulevé plusieurs questions qui demeureront sur la table, tant que l'option visant un seul conseiller en éthique sera à l'étude. Nous vous soumettons ces questions à nouveau. En quoi un régime à un seul commissaire à l'éthique renforcerait-il la reddition de compte et augmenterait-il la confiance du public dans l'intégrité du gouvernement? Un seul conseiller peut-il gérer trois codes et régimes distincts qui ont été établis pour trois institutions séparées et qui entretiennent entre elles des rapports étroits, mais qui sont parfois en désaccord? Êtes-vous satisfait du mécanisme de nomination partagée? Êtes-vous satisfait du mécanisme de révocation partagée? Le Sénat et les sénateurs seront-ils mieux servis sous le nouveau régime? Si un commissaire adjoint était nommé aux affaires du Sénat, voudriez-vous vous assurer d'avoir un rôle à jouer au niveau du choix, de la nomination et de la révocation motivée de ce commissaire? Devrait-il y avoir une clause permettant au Sénat, après avoir dûment présenté un préavis, de se retirer d'un régime qui se révèle insatisfaisant? Je crois que ce sont les questions sur la table et que vous devez débattre avant d'opter pour un régime unitaire.

Je passe maintenant aux amendements concernant le privilège parlementaire. La définition classique du privilège parlementaire est définie dans l'ouvrage *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* à la page 69 de la 21<sup>e</sup> édition. Il dit ceci :

Le privilège parlementaire est la somme des droits particuliers à chaque Chambre, collectivement, en tant que partie constitutive de la Haute Cour qu'est le Parlement, et aux membres de chaque Chambre individuellement, faute desquels il leur serait impossible de s'acquitter de leurs



bodies or individuals. Thus privilege, though part of the law of the land, is to a certain extent an exemption from the general law.

Redlich, in his text *The Procedure of the House of Commons*, 1908, in volume 1 at page 46, defines the parliamentary privileges of the British House of Commons as:

The sum of the fundamental rights of the House and of its individual Members as against the prerogatives of the Crown, the authority of the ordinary courts of law and the special rights of the House of Lords.

A third useful definition can be found in Hatsell's text, *Precedents of Proceedings in the House of Commons*, third edition, volume 1, at page 1. He defines the privileges of Parliament as the rights that are "absolutely necessary for the due execution of its power."

[Translation]

With respect to our institution, the privileges of the Senate of Canada are guaranteed by the Constitution and firmly entrenched in the Constitution Act, 1867. In 1993, in the matter of *New Brunswick Broadcasting Co. v Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, commonly referred to as the *Donahoe* case, the Supreme Court of Canada held that every legislative assembly has inherent privileges, by virtue of the fact that it was created.

Furthermore, section 18 of the Constitution Act, 1867, expressly confers parliamentary powers on the houses of the Parliament of Canada as follows:

The privileges, immunities, and powers to be held, enjoyed, and exercised by the Senate and by the House of Commons, and by the Members thereof respectively, shall be such as are from time to time defined by Act of the Parliament of Canada, but so that any Act of the Parliament of Canada defining such privileges, immunities, and powers shall not confer any privileges, immunities, or powers exceeding those at the passing of such Act held, enjoyed, and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and by the Members thereof.

Section 4 of the Parliament of Canada Act completes the legislative description:

4. The Senate and the House of Commons, respectively, and the members thereof hold, enjoy and exercise

(a) such and the like privileges, immunities and powers as, at the time of the passing of the Constitution Act, 1867, were held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom and by the members thereof, in so far as is consistent with that Act; and

fonctions. Ces droits dépassent ceux dont sont investis d'autres organismes ou particuliers. Ainsi, le privilège, bien qu'il fasse partie de la loi du pays, constitue dans une certaine mesure une exemption de l'application des lois générales.

Redlich, dans son ouvrage *The Procedure of the House of Commons*, 1908, volume 1, page 46, définit les privilèges de la Chambre des communes britannique comme suit :

La somme des droits fondamentaux de la Chambre et de ses membres pris individuellement vis-à-vis des prérogatives de la Couronne, de l'autorité des tribunaux ordinaires et des droits spéciaux de la Chambre des lords.

On trouve une troisième définition intéressante dans l'ouvrage de Hatsell, *Precedents of Proceedings in the House of Commons*, troisième édition, volume 1, à la page 1. Il définit les privilèges parlementaires comme les droits qui sont « absolument indispensables à l'exercice de ses pouvoirs ».

[Français]

En ce qui concerne notre institution, les privilèges du Sénat du Canada sont constitutionnels et solidement fondés sur la Loi constitutionnelle de 1867. En 1993, dans l'affaire *New Brunswick Broadcasting Co c. la Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, communément appelée l'affaire *Donahoe*, la Cour suprême du Canada a déclaré que toute assemblée législative a des pouvoirs inhérents du seul fait de sa création.

De plus, la Loi constitutionnelle de 1867, à l'article 18, confère expressément des droits parlementaires aux Chambres du Parlement du Canada en ces termes :

Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat et la Chambre des communes et les membres de ces corps respectifs, seront ceux prescrits de temps à autre par lois du Parlement du Canada; mais de manière à ce qu'aucune loi du Parlement du Canada définissant tels privilèges, immunités et pouvoirs ne donnera aucuns privilèges, immunités ou pouvoirs excédant ceux qui, lors de la passation de la présente loi, sont possédés et exercés par la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande et par les membres de cette Chambre.

L'article 4 de la Loi sur le Parlement du Canada termine la description législative :

4. Les privilèges, immunités et pouvoirs du Sénat et de la Chambre des communes, ainsi que de leurs membres, sont les suivants :

a) d'une part, ceux que possédaient, à l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1867, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni ainsi que ses membres, dans la mesure de leur compatibilité avec cette loi;

(b) such privileges, immunities and powers as are defined by Act of the Parliament of Canada, not exceeding those, at the time of the passing of the Act, held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom and by the members thereof.

[English]

If I can move from the official formulations to a more simple expression of what is at stake, the privileges, immunities and powers of the Senate and of senators are the parliamentary rights that you need to function. At the heart of your parliamentary rights is the right of each individual senator to attend, to speak and to vote, and the corresponding right of the Senate to the attendance, advice and vote of each individual senator. Inextricably intertwined with these rights is the right of the Senate and each individual senator to autonomy and independence from the other place, the executive and the courts in carrying out your parliamentary functions.

Honourable senators, you are the present-day stewards for the Senate and individual senators of your parliamentary rights. While your overriding duty is the public interest, one aspect of that duty is to guard the Senate's rights and to protect the ability of the Senate to serve Canadians and the Canadian public interest by maintaining your autonomy and authority as against the House of Commons, as against the executive government and as against the judiciary. In this regard, rule 43(1) of the *Rules of the Senate* expresses that duty in the following words:

The preservation of the privileges of the Senate is the duty of every Senator. A violation of the privileges of any one Senator affects those of all Senators and the ability of the Senate to carry out its functions outlined in the *Constitution Act, 1867*.

Honourable senators, with regard to Bill C-2 and its impact on parliamentary rights, you have now done your due diligence. You have informed yourselves as to the provisions of Bill C-2 that have an impact on your privileges, immunities and powers and those of the other place. You have informed the other place and proposed amendments to the bill that would protect those parliamentary rights. Your amendments that have been refused have been refused, as we say in French, "en connaissance de cause."

You are now left in the position of assessing whether any or all of the proposed derogations from parliamentary rights are acceptable to you. One test available to you for the purposes of that assessment is the test of proportionality: Are the accountability and transparency benefits to be deprived by derogating from privilege sufficient to justify the derogation?

Honourable senators, the last category of amendments on which you may wish to hear from me is that of amendments regarding the role of the Senate. You will remember Bill S-8 — to maintain the principles relating to the role of the Senate as established by the Constitution of Canada — introduced two

b) d'autre part, ceux qui définissent les lois du Parlement du Canada, sous réserve qu'ils n'excèdent pas ceux que possédaient, à l'adoption de ces lois, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni et ses membres.

[Traduction]

Si vous permettez, je vais passer des formulations officielles à une plus simple expression de ce qui est en jeu, à savoir que les privilèges, les immunités et les pouvoirs du Sénat et des sénateurs sont des droits parlementaires dont vous avez besoin dans l'exercice de vos fonctions. Au cœur de vos droits parlementaires, il y a le droit de chaque sénateur d'assister aux débats, de prendre la parole et de voter et le Sénat a le droit correspondant de bénéficier de la présence, de l'opinion et du vote de chaque sénateur. Et, inextricablement liés à ces droits, il y a le droit du Sénat et de chaque sénateur à l'autonomie et à l'indépendance vis-à-vis de l'autre endroit, de l'exécutif et des tribunaux dans l'exercice de ses fonctions parlementaires.

Honorables sénateurs, vous êtes aujourd'hui les intendants du Sénat et de vos droits parlementaires. Votre responsabilité première est de répondre aux intérêts du public, mais l'une des composantes de cette responsabilité est de préserver les droits du Sénat et de protéger la capacité du Sénat de servir les Canadiens et l'intérêt public canadien par le maintien de votre autonomie et de votre autorité vis-à-vis de la Chambre des communes, vis-à-vis du pouvoir exécutif et vis-à-vis du pouvoir judiciaire. À cet égard, le règlement 43(1) du *Règlement du Sénat* exprime cette responsabilité dans les termes suivants :

Il incombe à chaque sénateur de préserver les privilèges du Sénat. L'atteinte aux privilèges d'un sénateur touche aux privilèges de tous les sénateurs et à la capacité du Sénat de s'acquitter de ses fonctions, telles qu'énoncées dans la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Honorables sénateurs, en ce qui a trait au projet de loi C-2 et à ses impacts sur les droits parlementaires, vous avez maintenant fait preuve de diligence raisonnable. Vous vous êtes informés des dispositions du projet de loi C-2 qui ont un impact sur vos privilèges, immunités et pouvoirs et sur ceux de l'autre endroit. Vous en avez informé l'autre place et vous avez proposé des amendements au projet de loi qui protégeraient ces droits parlementaires. Vos amendements qui ont été refusés, l'ont été en connaissance de cause.

Vous êtes maintenant tenus d'évaluer si certaines ou l'ensemble des dérogations proposées à vos droits parlementaires vous paraissent acceptables. À cette fin, vous avez à votre disposition l'épreuve de proportionnalité : les avantages qui émanent des principes d'imputabilité et de transparence justifient-ils la perte de vos privilèges parlementaires?

Honorables sénateurs, la dernière série d'amendements que vous souhaitez peut-être que j'aborde porte sur le rôle du Sénat. Vous vous souvenez du projet de loi S-8, Loi visant à préserver les principes qui définissent le rôle du Sénat tel qu'il a été établi par la Constitution du Canada, présenté à l'avant-dernière législature,



Parliaments ago by Senator Joyal in the first session of the Thirty-seventh Parliament. It will be up to you to examine the appropriateness of each case in which the Senate has claimed a role that has subsequently been refused by the government and the House of Commons.

Honourable senators, this concludes my opening remarks. Mr. Patrice and I will be pleased to answer your questions. In our review of the engrossed amendments and the message, we determined that the key amendment with respect to Senate Ethics Officer was amendment 54. However, there are over 30 related amendments. As for parliamentary privilege, we thought it would be amendments 2, 6, 19, 29 and 30 that might interest you. As to the role of the Senate, we concluded that amendments 107, 109, 110 and 148 might have attracted your attention.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Audcent, for that wonderful overview. You not only outlined the essence of what you told us when you last appeared, but you reviewed the message and you reviewed what happened in the House of Commons and restated the position with respect to privileges and have now laid before us a very clear set of options that we might want to canvass. Thank you for that clarity.

You said this before and you have said it again today — that is, that at the heart of our parliamentary rights is the right of each senator to attend, to speak and to vote. In those three rights, is any of that taken away in the message that we have before us?

**Mr. Audcent:** The answer is yes. The example that comes to my mind as you ask me the question is that people who are ministers are required under the Conflict of Interest Act not to vote. Therefore, that would be an example of where there would now be a law that would say that a particular person could not vote and that the house would not be entitled to that vote. I think the impact is much greater in the other place than it is in this place, given the number of ministers in the other place and the number of ministers in this place. Of course, there is an impact wherever there is a minister.

**The Chairman:** Now we have two.

**Senator Joyal:** I think there is another amendment in the message that we have received that affected the right to speak. If I read the amendments, it is the one that prevents a senator from raising an issue in the Senate that would have been the object of a complaint to the ethics commissioner. I believe it is clause 44(5), which states, in part:

If a member of the Senate . . . receives information referred to in subsection (4), that member . . . shall not disclose that information to anyone.

Clause 44(6) states in part:

. . . a member of the Senate . . . has failed to comply with the confidentiality provision of subsection (5), the Commissioner may refer the matter . . . to the Speaker of the Senate . . .

par le sénateur Joyal, au cours de la première session de la 37<sup>e</sup> législature. Vous pourrez, si cela vous intéresse, examiner la pertinence de la démarche du Séant, chaque fois qu'il a réclamé un rôle qui lui a été subséquentement refusé par le gouvernement et la Chambre des communes.

Honorables sénateurs, cela met fin à mon exposé. M. Patrice et moi-même répondrons à vos questions avec plaisir. Après avoir examiné les amendements et le message engrossés, nous avons établi que l'amendement clé en ce qui concerne le conseiller sénatorial en éthique était l'amendement 54, mais une trentaine d'amendements s'y rapportent. Pour ce qui est du privilège parlementaire, nous avons pensé que les amendements 2, 6, 19, 29 et 30 pourraient vous intéresser. Enfin, en ce qui concerne le Sénat, nous avons pensé que les amendements 107, 109, 110 et 148 pourraient avoir attiré votre attention.

**Le président :** Merci, monsieur Audcent, pour cet excellent survol de la situation. Non seulement vous avez repris l'essentiel de ce que vous nous avez dit lors de votre dernière comparution, mais vous avez également examiné le message et ce qui s'est passé à la Chambre des communes, depuis, et vous avez reformulé la position concernant les privilèges; nous avons donc maintenant devant nous un ensemble d'options très claires que nous voudrions peut-être examiner. Je vous remercie de ces précisions.

Vous avez déjà dit auparavant et vous l'avez répété aujourd'hui, au cœur des droits parlementaires, il y a le droit de chaque sénateur d'assister aux débats, de prendre la parole et de voter. Dans le message que nous avons devant nous, nous enlève-t-on une quelconque partie de ces trois droits?

**M. Audcent :** Effectivement, vous en perdez une partie. L'exemple qui me vient à l'esprit, puisque vous me posez la question, est celui des ministres qui, au titre de la Loi sur les conflits d'intérêts, n'auront plus le droit de vote. Ainsi, il y aurait maintenant une loi selon laquelle telle ou telle personne n'aurait pas le droit de vote et selon laquelle la Chambre ne pourrait se prononcer sur ce vote. Je pense que les conséquences sont beaucoup plus importantes pour l'autre endroit qu'elles ne le sont ici, compte tenu du nombre de ministres à l'autre endroit par rapport au nombre de ministres ici. Bien sûr, s'il y a un ministre, il y a un impact.

**Le président :** Nous en avons deux maintenant.

**Le sénateur Joyal :** Je pense qu'il y a un autre amendement dans le message que nous avons reçu qui touche la liberté de parole. Si j'ai bien lu les amendements, c'est celui qui empêche un sénateur de soulever une question au Sénat qui aurait fait l'objet d'une plainte du commissaire à l'éthique. Je crois que c'est le paragraphe 44(5), qui dit en partie ceci :

Si un membre du Sénat [...] reçoit des informations visées au paragraphe (4), ce membre [...] ne doit pas divulguer cette information à quiconque.

Le paragraphe 44(6) prévoit notamment ceci qui suit :

[...] un membre du Sénat [...] n'a pas respecté l'obligation de confidentialité prévue au paragraphe (5), le commissaire peut soumettre le cas [...] au président du Sénat [...]

In other words, there is a clear statutory prohibition for a senator to raise an issue in the Senate, which is his freedom of speech, certainly the freedom of speech is the most fundamental privilege or right of a member of Parliament or a senator, so his freedom of speech is affected there on a statutory basis. Not only that, but there is even a recourse, if a senator fails to raise the issue in the Senate. To me, it is a reduction of one of the three rights of the senators to attend, to vote and to speak. You talk about the vote but this is about the "speak" part. To me, there is an even greater impact on the privileges of the Senate, because section 16 of the Conflict of Interest Code for Senators already prohibition a senator to vote on an issue whereby he or she has a conflict. We already have a limit in our code to the voting rights of senators.

Clause 44(5) and (6) does not have any corresponding limit in our code presently that would affect the right of a senator to speak. This is a statutory prohibition. Therefore, it is in fact a prohibition that is justiciable. It is an important limit to the privilege of one senator — and that is my first question.

My second question is: Do you know of any other Canadian statute whereby the freedom of speech of a senator or a member of Parliament would be so affected, or is this the first instance to our knowledge whereby the right to speak in the Senate or in the House of Commons would be formally affected by a statute?

**Mr. Audcent:** Honourable senators, with respect to the first amendment that I mentioned, which affected voting, there is also a limitation there on debate. Senator Joyal has raised a very important point, that the prohibitions are being placed in statute law as opposed to being placed in the rules of the two houses, where the houses have the capacity to address them. I acknowledge that point.

With respect to Senator Joyal's main question concerning subsections 44(5) and 44(6) of the proposed conflict of interest act, it is interesting. I agree that there is a limitation on the right of a member to speak in the chamber. This provision is a peculiar construct, because it seems to be triggered by receiving information from a member of the public and then remitting that information to the commissioner.

I do not know how this will work in practice. We can only speculate, and your speculation will be as good as mine. In practice, this provision may have the effect of keeping people from reporting to the commissioner. Why would one take the risk of being responsible for this prohibition? One simply does not go to the commissioner but to the press and to the floor of the chamber with one's information, and in that way subsections (5) and (6) have not been triggered. The advice one would likely receive is not to bother going to the commissioner, because as soon as one does, the person has put himself or herself in a box where they have lost their freedom of speech.

Senator Joyal is right: One's freedom of speech is limited having made the honourable decision to go to the commissioner and give him the information.

En d'autres mots, il y a nette interdiction pour un sénateur de soulever une question au Sénat aux termes de ce projet de loi qui a des incidences sur sa liberté de parole, c'est-à-dire son droit ou privilège le plus fondamental en sa qualité de sénateur ou de membre du Parlement. Le projet de loi prévoit même un recours, si un sénateur ne soulève pas la question au Sénat. À mon avis, cela porte atteinte à l'un des trois droits des sénateurs d'assister aux débats, de prendre la parole et de voter. Vous parlez du droit de vote, mais c'est de liberté de parole dont il s'agit. Je pense qu'il a même un impact plus considérable sur les privilèges du Sénat, parce que l'article 16 du Code régissant le conflit d'intérêts des sénateurs interdit déjà à un sénateur de voter sur une question qui le met en conflit d'intérêt. Nous avons déjà une restriction dans notre code sur le droit de vote des sénateurs.

Les restrictions au titre des paragraphes 44(5) et 44(6) sur le droit de parole des sénateurs n'ont aucune correspondance dans notre code actuellement. C'est une interdiction réglementaire, qui est donc justiciable. C'est une importante restriction au privilège d'un sénateur. C'est ma première question.

Ma seconde question est la suivante : savez-vous si d'autres lois canadiennes limitent la liberté de parole d'un sénateur ou d'un membre du Parlement ou si c'est la première fois que le droit de parole au Sénat ou à la Chambre des communes est officiellement restreint par une loi?

**M. Audcent :** Honorables sénateurs, le premier amendement que j'ai mentionné et qui touche le droit de vote comporte également une restriction sur le droit d'assister aux débats. Le sénateur Joyal a soulevé un point très important, à savoir que les interdictions sont énoncées dans une loi plutôt que dans les règlements des deux Chambres où elles pourraient être reformulées. Je reconnais ce point.

La principale question du sénateur Joyal concernant les paragraphes 44(5) et 44(6) de la loi proposée sur les conflits d'intérêt est intéressante. Une restriction est effectivement imposée sur le droit de parole des parlementaires en Chambre. Cette disposition est curieusement construite; en effet, elle semble être déclenchée lorsqu'un simple citoyen transmet des informations qui sont ensuite transmises au commissaire.

Je ne sais pas comment cela fonctionnera dans la pratique. Nous ne pouvons rien faire de plus que spéculer, et vos spéculations peuvent être aussi valables que les miennes. Dans la pratique, cette disposition peut avoir pour effet d'empêcher les gens de faire rapport au commissaire. Pourquoi prendrait-on le risque de se rendre responsable de cette interdiction? Les gens ne se présenteront tout simplement pas chez le commissaire avec leurs informations; ils s'adresseront plutôt aux médias ou à la Chambre et, de la sorte, les dispositions visées aux paragraphes (5) et (6) ne seront pas déclenchées. Le conseil qu'une personne pourrait recevoir serait de ne pas se donner la peine d'aller chez le commissaire, parce que si elle le faisait, elle risquerait aussitôt de perdre sa liberté de parole.

Le sénateur Joyal a raison : quiconque prend l'honorable décision de se présenter chez le commissaire pour lui donner des informations risque de restreindre sa liberté de parole.



Then Senator Joyal asks me if I am aware of any analogy in statute law. I cannot think of any analogy in statute law. Offhand, the closest analogy I can think of is the *sub judice* role. Once again, the *sub judice* role is a convention of the chamber. It is not a statute; it is internal to the Senate.

As a house, it is agreed it is best not to discuss things while they are being examined in a forum. The concept of not discussing things while being examined in another forum is not a foreign concept. It is the placing of it in a statute that raises issues, along with the impact and how it will play out. What will the impact of this be on how senators will conduct themselves?

**Senator Joyal:** On the same point, during your presentation, you referred to the principle of proportionality. In other words, you are saying that if we accept that limitation, we provide a benefit, and is that benefit greater than the limit to our freedom of speech? That is essentially the reasoning you have expressed to us.

The problem I have with this clause in terms of proportionality is that a senator would be barred from raising the issue but the person who would have informed the commissioner and who happens to be free on the street would be totally free to raise the issue with the press, or with anyone, and would have no limit to his or her freedom of speech to speak about the issue that the senator would have been informed of and would be wrestling to make the complaint to the commissioner.

With respect to the *sub judice* role, if you try to make a parallel, it seems to me there is an incongruity in this one. The person who would have any reason to raise the issue would be the senator in the chamber, and the person who would be limited in raising the issue would be the person who made the complaint. Therefore, the complainant is being treated fairly.

Presently, your practice involves barring the senator from raising the question, but the source of the complaint is left totally free to speak about it. That is where I have problems reconciling both.

I do not see the test of proportionality, as you have outlined, being the measure of acceptability of the limit, satisfied with the fact that it applies only, in effect, to the person who should be free to raise it in the chamber with the protection of the chamber. When we raise an issue in the chamber, we are protected by our privilege.

**Mr. Audcent:** If you go to the test of proportionality, the price you pay is an infringement of the privileges, immunities and powers, the freedom of speech of a senator, introducing that concept into legislation and setting a precedent. These are all elements of the price that you pay.

Quant à sa question sur l'existence d'une loi analogue, il ne m'en vient aucune à l'esprit. De prime abord, ce qui se rapproche le plus de cette disposition, c'est la convention relative aux affaires en instance. Mais là encore, il s'agit d'une convention de la Chambre. Ce n'est pas une loi; c'est une convention adoptée par le Sénat, à l'interne.

La Chambre reconnaît qu'il vaut mieux ne pas discuter de choses qui sont débattues sur la place publique. Ce principe selon lequel il est préférable de ne pas aborder les questions qui sont à l'étude dans des forums n'est pas nouveau. C'est le fait d'intégrer ce principe dans une loi qui pose problème et, parallèlement, l'impact qu'il peut avoir et la manière dont il sera appliqué. Quelles seront les conséquences sur le comportement des sénateurs?

**Le sénateur Joyal :** Sur ce même point, dans votre exposé vous avez parlé du principe de la proportionnalité. En d'autres mots, vous dites que si nous acceptons cette restriction, nous en tirerons des avantages, et nous devons nous poser la question à savoir si ces avantages sont supérieurs aux désavantages liés à la restriction de notre liberté d'expression? C'est, en gros, le raisonnement que vous nous avez présenté.

Ce qui me pose problème avec cet article sur la proportionnalité, c'est qu'un sénateur ne pourrait soulever telle question, alors qu'une personne qui en informe le commissaire aurait l'entière liberté d'en faire part aux médias ou à quiconque. Sa liberté de parole à ce sujet ne serait aucunement limitée, alors que le sénateur qui en aurait été informé aurait à se démentir pour porter plainte au commissaire.

Quant à la convention relative aux affaires en instance, si vous essayez d'établir un parallèle, il me semble y avoir incongruité dans celle-ci. La personne qui aurait une raison quelconque de soulever la question serait le sénateur en Chambre, et la personne qui serait restreinte dans sa liberté de soulever la question serait la personne qui a déposé la plainte. Donc, le plaignant est traité équitablement.

Actuellement, l'exercice de votre profession vous oblige d'une part à empêcher un sénateur de soulever la question, mais la personne qui a porté plainte peut en parler en toute liberté. J'ai de la difficulté à concilier tout cela.

Je ne vois pas le critère de la proportionnalité, ainsi que vous l'avez souligné, comme une mesure d'acceptabilité de la restriction, simplement du fait qu'il ne s'applique qu'à la personne qui devrait être libre de soulever la question en Chambre avec la protection de la Chambre. Lorsque nous soulevons une question en Chambre, nous sommes protégés en vertu de notre privilège parlementaire.

**M. Audcent :** Si vous allez de l'avant avec le critère de la proportionnalité, le prix à payer est l'atteinte aux privilèges, aux immunités, aux pouvoirs et à la liberté de parole des sénateurs par son introduction dans une loi qui, de ce fait, établit un précédent. Voilà le prix à payer.

You are saying that the benefit you obtain is that the particular member of Parliament or senator cannot speak. However, as you pointed out, all that person must do is ask the person from the public to go to the press.

**Senator Joyal:** In fact, the privilege under the investigation of the commissioner would not be protected because someone off the street can go to the press and speak about it at any time.

**Mr. Audcent:** Yes.

**Senator Baker:** That is an interesting question. I do not want to belabour this issue, but I address the question in a different way.

An offence is being created here that, if the senator breaks this law, the senator will have broken the law if the senator does that which the proposed act states a senator cannot do in this particular instance. Therefore, an offence has been created.

If the offence has been created, then how do you see the offence being prosecuted or a judgment made against the senator for breaking this particular new law — since what would come into play is exactly what Senator Joyal has pointed out, our parliamentary privileges. How do you see that playing out?

**Mr. Audcent:** Honourable senators, a very salutary provision in this proposed act is clause 63, which provides that section 126 of the Criminal Code does not “apply to or in respect of any contravention or alleged contravention of any provision of this act.” To begin with, at least we are not looking at a criminal offence for breaching a statute of Canada. That is a very good beginning.

Then we reach proposed subsection 44(6), which seems to be providing for a follow-up. It states:

Where the Commissioner is of the opinion that a member of the Senate or House of Commons has failed to comply with the confidentiality provision of subsection (5), the Commissioner may refer the matter, in confidence, to the Speaker of the Senate or House of Commons.

Clearly, something is provided to the Speaker.

You are aware, of course, that in the two houses the Speakers have different mandates and different roles, and so each house must look at this provision from its own perspective. It does not say what the Speaker will do with it. That means that the Speaker will have to reach an understanding with the House, or perhaps the House can have a debate and provide instruction to the Speaker as to how these matters are to be dealt with when they are reported to him.

Clearly, we get as far as a report to the Speaker of the Senate, but we do not get beyond that.

**Senator Baker:** This is a justiciable subject.

**Senator Day:** As a point of clarification, we are talking here about proposed section 63 of the proposed conflict of interest act, which is on page 32.

Vous dites que l'avantage obtenu est que le député du Parlement ou le sénateur ne peut parler. Toutefois, comme vous l'avez souligné, tout ce qu'il peut faire, c'est de demander à un simple citoyen d'en parler aux médias.

**Le sénateur Joyal :** En fait, le privilège sous enquête du commissaire ne serait pas protégé parce que n'importe qui peut se présenter aux médias et en parler n'importe quand.

**M. Audcent :** Effectivement.

**Le sénateur Baker :** C'est un point intéressant. Sans vouloir trop insister sur la question, mais je vais la poser différemment.

Il y aura infraction si le sénateur enfreint la loi, s'il fait ce que la loi proposée stipule qu'il ne peut faire dans cette circonstance particulière. Il y aura infraction dans ce cas particulier.

S'il y a une infraction, comment entrevoyez-vous le fait que le sénateur ayant enfreint cette nouvelle loi sera poursuivi ou jugé, puisque les privilèges parlementaires entreraient en ligne de compte, ainsi que l'a précisément souligné le sénateur Joyal? Comment cela se passerait-il, selon vous?

**M. Audcent :** Honorables sénateurs, il existe une disposition très salubre dans la loi proposée à l'article 63, selon laquelle les contraventions à la présente loi sont soustraites à l'application de l'article 126 du Code criminel. À tout le moins, nous ne risquons pas de poursuite au criminel pour avoir enfreint une loi canadienne, ce qui est un très bon début.

Puis, il y a le paragraphe 44(6) de la loi proposée qui semble donner suite à cette disposition. Il prévoit ceci :

Dans les cas où le commissaire est d'avis que le membre du Sénat ou de la Chambre des communes n'a pas respecté l'obligation de confidentialité prévue au paragraphe (5), il peut soumettre le cas, en toute confidentialité, au président du Sénat ou de la Chambre des communes.

Donc, une disposition est prévue pour le président.

Vous savez, bien sûr, que dans les deux Chambres, les présidents ont différents mandats et différents rôles et chaque Chambre doit considérer cette disposition dans la perspective qui lui est propre. Elle ne précise pas ce que le président fera. Cela signifie qu'il devra essayer de s'entendre sur cette question avec la Chambre ou peut-être que la Chambre pourra en débattre ou fournir des directives au président sur la manière dont ces questions doivent être traitées lorsqu'elles lui sont rapportées.

De toute évidence, nous pouvons aller jusqu'à présenter un rapport au président du Sénat, mais nous ne pouvons faire davantage.

**Le sénateur Baker :** C'est une affaire justiciable.

**Le sénateur Day :** J'aimerais préciser que nous parlons de l'article 63 de la loi proposée sur les conflits d'intérêts, à la page 32.



**Senator Joyal:** The other question I have is what I always understood as being the privilege of each house of Parliament individually to exercise discipline over its members respectively.

I will read section 18 of the Constitution, which you have quoted:

The privileges, immunities, and powers to be held, enjoyed, and exercised by the Senate and by the House of Commons, and by their members thereof respectively, shall be such as are from time to time . . .

I never read those privileges, immunities and powers to be exercised jointly. The way the sentence is drafted, is “exercised by the Senate and by the House of Commons.” It is clearly written down that the privileges belong to each House and are exercised by each House. There is nothing in there where one can infer that those privileges must be exercised jointly. They might be the same, but they are not exercised in conjunction, together.

Is it not true that the privilege of the discipline over members is a privilege that belongs individually to each House and not a privilege that belongs in common? In other words, each House has its own privileges and each House exercises its privileges as an institution, as a house. I am not talking about the senators individually. Earlier, we were talking about freedom of speech; we were talking about the senators individually at proposed sections 44(5) and 44(6). However, when you merge the commissioner and the SEO, what you do in fact is take the privileges of the Senate to discipline its members and the privileges of the House of Commons to discipline its members, and you put those two privileges individually under the same heading. That is how all the questions you have raised below — how are we involved in appointing, removing, and in determining if there is a dismissal for cause — will be exercised.

Conceptually, in terms of what the Constitution says and the way I have seen the court interpreting it in Canadian law and jurisprudence, those privileges belong in proper. In other words, they are the exclusive ownership of each House independently from one another. That is one of the reasons the code of ethics we have developed in the Senate might be different in a way from that of the House of Commons, because we have a role to exercise in the legislative process that is different from the other one. We are composed differently from the other place. I do not want to go into details.

I want to get your comments about the fundamental distinction between the separation of the two Houses in relation to privileges essentially, because this is the question we are interested in here.

**The Chairman:** Mr. Audcent, do you think they are mutually exclusive, as suggested?

**Le sénateur Joyal :** L'autre question que j'aimerais poser concerne ce que j'ai toujours considéré comme le privilège de chaque Chambre du Parlement de prendre des mesures disciplinaires à l'égard de ses membres respectifs.

Je vais lire l'article 18 de la Constitution que vous avez cité :

Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat et la Chambre des Communes et les membres de ces corps respectifs, seront ceux prescrits de temps à autre [...]

Je n'ai jamais lu nulle part que ces privilèges, immunités et pouvoirs pouvaient être exercés conjointement. L'énoncé dit qu'ils sont « exercés par le Sénat et par la Chambre des communes ». Il est clairement précisé que les privilèges appartiennent à chaque Chambre et qu'ils sont exercés par chacune d'entre elles. Rien ne porte à croire que ces privilèges peuvent être exercés conjointement. Ils sont peut-être identiques, mais ils ne sont pas exercés ensemble.

Le privilège de prendre des mesures disciplinaires à l'égard des membres n'est-il pas le privilège de chaque Chambre et non un privilège commun? En d'autres mots, chaque Chambre a ses propres privilèges et chaque Chambre exerce ses privilèges en tant qu'institution, en sa qualité de Chambre. Je ne parle pas des sénateurs en particulier. Nous avons parlé plus tôt de la liberté de parole; nous parlions des sénateurs pris individuellement aux paragraphes 44(5) et 44(6) de la loi proposée. Toutefois, si vous fusionnez les fonctions du commissaire et du conseiller sénatorial en éthique, vous enlevez au Sénat le privilège de prendre des mesures disciplinaires à l'égard de ses membres et à la Chambre des communes le privilège de prendre des mesures disciplinaires à l'égard de ses membres, et vous mettez le tout sous une même enseigne. C'est ainsi que toutes les questions que vous avez soulevées précédemment sur les nominations, les destitutions et les révocations seront appliquées.

Théoriquement, selon la Constitution et la manière dont j'ai vu les tribunaux interpréter ces privilèges aux termes des lois et de la jurisprudence canadiennes, ceux-ci leur appartiennent en propre. En d'autres mots, ils sont la propriété de chaque Chambre indépendamment l'une de l'autre. C'est l'une des raisons pour laquelle le code d'éthique que nous avons élaboré au Sénat peut être différent à certains points de vue de celui de la Chambre des communes, parce que le rôle que nous devons exercer dans le processus législatif diffère d'une Chambre à une autre. Notre structure n'est pas identique, mais je ne veux pas entrer dans les détails.

J'aimerais que vous nous parliez de la différence fondamentale entre les deux Chambres en relation avec les privilèges essentiellement, étant donné que c'est la question qui nous intéresse ici.

**Le président :** Monsieur Audcent, croyez-vous qu'ils « s'excluent mutuellement », ainsi qu'on le suggère?

**Mr. Audcent:** I am having trouble with the words “mutually exclusive” because they are shorthand and I will have to give my position a little more widely.

To begin with, the Constitution and section 18, I agree with Senator Joyal that the section gives to the Senate the privileges, immunities and powers of the U.K. House of Commons and gives to the House of Commons the privileges, immunities and powers of the U.K. House of Commons. The point was that the Senate was not to get the privileges, immunities and powers of the House of Lords. This is a separate grant to the Senate and a separate grant to the House of Commons of the privileges, immunities and powers of the U.K. House of Commons.

Then what it says is that the Parliament of Canada will decide by statute what the privileges, immunities and powers will be. So you go to the Parliament of Canada Act, and the Parliament of Canada Act picks up the same theme in section 4, where it states:

The Senate and the House of Commons . . .

(a) such and the like privileges, immunities and powers as, at the time of the passing of the *Constitution Act, 1867*, were held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom . . .

We have each House exercising its own privileges, immunities and powers, including the privilege of discipline over its staff. The power to discipline staff belongs to each House separately. The Senate has the power to discipline its members; the House of Commons has the power to discipline its members.

The question then becomes the capacity of the Senate to manage that. It is clear that, if it manages it within the Senate, it is not a problem. The question then becomes: What if it wants to have its own code but is prepared to cede and have a compromise position to share a common officer with the House of Commons, where the two Houses would share a common officer to do the Commons code in the Commons and the Senate code in the Senate, and, as the case is, the Prime Minister’s proposed Conflict of Interest Act for the executive?

I do not think it is beyond the power of the Senate to decide that it is prepared to do this, that it is prepared to acquiesce in an act that will allow this to happen. I think it is within the power of the Senate to decide to share a common officer. I think it is within the power of the House of Commons to decide to share a common officer. Whether it is wise, whether you should do it, is up to you. Does it derogate from your privilege? Sure it does. It may or may not be a wise decision, but that is up to you.

**M. Audcent :** J’ai de la difficulté avec les mots « s’excluent mutuellement », parce que c’est une formule abrégée; je vais devoir vous donner ma position de manière un peu plus exhaustive.

D’abord, je suis d’accord avec le sénateur Joyal que l’article 18 de la Constitution donne au Sénat les privilèges, immunités et pouvoirs de la Chambre des communes du Royaume-Uni et qu’elle donne à la Chambre des communes les privilèges, immunités et pouvoirs de la Chambre des communes du Royaume-Uni. En fait, le Sénat ne devait pas obtenir ces privilèges, immunités et pouvoirs de la Chambre des lords. La Chambre des communes du Royaume-Uni a accordé séparément ces privilèges, immunités et pouvoirs au Sénat et à la Chambre des communes séparément.

Ensuite, ce que cela dit, c’est que le Parlement du Canada statuera sur ce que seront ces privilèges, immunités et pouvoirs. Alors, si vous consultez la Loi sur le Parlement du Canada, vous constatez que l’article 4, qui renvoie au même thème, dit ceci :

Les privilèges, immunités et pouvoirs du Sénat et de la Chambre des communes [...]

d’une part, ceux que possédaient, à l’adoption de la Loi constitutionnelle de 1867, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni [...]

Chaque Chambre exerce ses propres privilèges, immunités et pouvoirs, y compris le privilège de prendre des mesures disciplinaires à l’égard de son personnel. Chaque Chambre a le pouvoir de prendre des mesures disciplinaires. Le Sénat a le pouvoir de prendre des mesures disciplinaires à l’égard de ses membres; la Chambre des communes a le pouvoir de prendre des mesures disciplinaires sur ses membres.

Il faut donc se demander si le Sénat est en mesure de gérer cela. Il est clair que s’il gère ce pouvoir à l’interne, le problème ne se pose pas. La question est alors de déterminer ce qui se passera s’il souhaite avoir son propre code, mais qu’il est prêt à céder et à faire un compromis et instituer un poste commun avec la Chambre des communes où les deux Chambres auraient un même commissaire pour veiller à l’application des codes de la Chambre des communes et du Sénat et, selon le cas, à l’application de la Loi sur les conflits d’intérêts proposée par le premier ministre pour l’exécutif?

Je ne crois pas qu’il soit au-delà des pouvoirs du Sénat de déterminer s’il est prêt à faire cela, s’il est prêt à accepter l’adoption d’une loi à cet égard. Je crois qu’il revient au Sénat de décider d’instituer un poste commun pour les deux entités. Je pense qu’il revient à la Chambre des communes de décider de cette question également. Il est de votre ressort de déterminer si c’est une sage décision ou non. Y a-t-il dérogation à l’égard de vos privilèges? Assurément. Serait-ce une sage décision ou non? C’est à vous d’en décider.



I shall return to a theme in both my presentations, the one in September and this one. I should like to suggest that you think about the possibility of an escape hatch, in the event that this arrangement does not work well. I would ask you to think about that.

The way it now stands, it is a permanent arrangement. The House of Commons will not be able to get out of it without your approval, because that will take another law, and you will not be able to get out of it without their approval. As you are going into this arrangement, I would ask you to consider whether there is any desire on your part to consider the possibility of a clause that would allow the arrangement to be terminated on an administrative basis, without returning to Parliament, by either House unilaterally if it feels this new arrangement is not serving the interests of its House.

**Senator Joyal:** On the basis that the disciplinary function belongs to each House individually in the context of a Constitution similar in principles to that of the U.K. — as you know, the introductory “whereas” clause of the Constitution provides that we will have “a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom.”

Do you know of any parliament based on the U.K. system where responsibility to discipline members has been merged into one single officer?

**Mr. Audcent:** Honourable senators, in my opening remarks, I told you that the Senate Ethics Officer was reported in *The Hill Times* as saying that in the United Kingdom, the United States and Australia there are separate regimes for the different bodies. That is a partial answer.

Do the Houses sometimes share their right to discipline their members with other bodies? Yes. For example, under the perjury provisions in the Criminal Code, if perjury takes place before the Senate, the matter can be prosecuted as perjury before the judicial courts. Where something goes terribly awry in the institution and a perjury takes place, you have shared the power and allowed the courts to intervene to prosecute the perjury. There are examples, albeit very rare.

**Senator Joyal:** That is not the overall responsibility. Perjury is a limited criminal offence. It is an offence within the Criminal Code. We would recognize that the Criminal Code applies in the procedure of the Senate or of the House of Commons if perjury were found to have been committed.

Then, of course, that would be a criminal offence, and that is why we have recognized and the procedure has recognized that the court can intervene in such a case. The Senate or the House of Commons would have yielded its responsibility to the court to proceed because it is a criminal offence and of a serious character because it could involve imprisonment. That is the essential context or frame within which, for a specific offence, the Senate or the House of Commons might have yielded its privilege.

J'aimerais revenir sur un point que j'ai soulevé dans mes deux exposés, l'un en septembre, et dans celui-ci. Je vous ai proposé de penser à la possibilité d'une porte de sortie, dans l'éventualité où cet arrangement ne fonctionnerait pas bien. Je vous demanderais d'y penser.

Pour le moment, il s'agit d'un arrangement permanent. La Chambre des communes ne pourra pas le conclure sans votre approbation, parce que cela nécessitera une autre loi, et que vous ne pourrez rien conclure non plus sans son approbation. Avant d'aller de l'avant, je vous demanderais de vous poser la question à savoir si vous souhaitez considérer la possibilité d'inclure une disposition vous permettant de mettre fin à cet arrangement unilatéralement, sur une base administrative, sans devoir retourner devant aucune Chambre du Parlement, dans l'éventualité où vous considériez que, finalement, il ne sert pas vos intérêts.

**Le sénateur Joyal :** Sur la base du principe selon lequel la fonction disciplinaire appartient à chacune des Chambres prises individuellement dans le contexte d'une constitution similaire dans son principe à celle du Royaume-Uni, vous savez que la formule introductive « attendu que » de la Constitution prévoit que vous aurez « une constitution similaire dans son principe à celle du Royaume-Uni. »

Connaissez-vous un parlement de tradition britannique où la responsabilité des mesures disciplinaires a été fusionnée en un seul bureau?

**M. Audcent :** Honorables sénateurs, dans mon introduction, j'ai signalé un article du *Hill Times* où le conseiller sénatorial en éthique dit qu'au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Australie, chaque Chambre a son propre régime. Cette réponse n'est cependant pas complète.

Est-ce que les Chambres partagent occasionnellement leur droit de prendre des mesures disciplinaires? Eh bien oui. Par exemple, aux termes des dispositions de parjure du Code criminel, si le parjure est commis devant le Sénat, il peut y avoir poursuite devant les tribunaux. Si quelque chose tourne vraiment mal dans l'institution et qu'un parjure est commis, vous avez un pouvoir partagé et vous pouvez demander aux tribunaux d'intervenir et de poursuivre la personne qui s'est parjurée. Ces situations sont cependant très rares.

**Le sénateur Joyal :** Leur responsabilité ne s'arrête pas à cela. Le parjure est une infraction criminelle aux termes du Code criminel. Si un parjure était commis, nous reconnaitrions que le Code criminel s'applique dans la procédure du Sénat ou de la Chambre des communes.

Alors, bien sûr, ce serait une infraction criminelle, et c'est pourquoi nous avons reconnu que le tribunal peut intervenir dans un tel cas, et la procédure fait également état de la possibilité d'une intervention. Le Sénat ou la Chambre des communes cède au tribunal sa responsabilité de poursuivre, en raison de la gravité de l'infraction et parce qu'elle peut entraîner une peine d'emprisonnement. Le Sénat ou la Chambre des communes peuvent dans ce cas céder leur privilège.

However, I am talking here about the overall responsibility of discipline of one House being yielded to the other place because the other place has a greater number of members, because that is the way it would function in the particular context. The other place, of course, exercises its discipline in a different context than the Senate, for obvious reasons. The other place exercises its discipline in conjunction with the principle of responsible government as far as the ministers are concerned. The discipline in the House of Commons is exercised totally differently than in the Senate, because the implications are totally different than in the Senate. That is why I am trying to understand this not only in terms of the principle of separation but in the practical terms of operation. Sometimes in the principle you might not see that there is a fundamental objection but, in the practice of it, you realize that there is a sea of implications if you just accept the principle of merging the two.

**Mr. Audcent:** I am not sure that I would concede that what is proposed is a complete cession by the Senate of its right to discipline its members. There is the adoption of a common administrative structure, but the right to establish what the code is, the code itself, remains with the Senate. It is the Senate that will determine what the code is. What you are doing is using a common administrative structure for its administration, whatever the reasons are for doing that. An example of a common administrative structure, not in the area of discipline, is the Library of Parliament. It is a joint service that services you both.

Can the two Houses ever get together and decide to share a joint administrative structure? I think the answer is yes. Is it wise to do it in the area of discipline? Is it appropriate where privileges, immunities and powers are affected? That is a question for you to decide. That is where you have to look at the proportionality test.

**Senator Joyal:** With the greatest respect to you and to Mr. Patrice, there is a sea of difference between the Library of Parliament, which does not carry out a privilege activity, and the privileges of discipline. In one context, it does not affect the privileges of the Senate to organize its work the way it wants. In the other one, it is a clearly stated transfer of privileges to an officer who, by definition, would be under the control of the other place for X, Y, Z reasons.

You asked in your questions the following: Are you involved in suggesting the name? Are you involved in removing the name? Are you involved if the trigger of non-confidence happens to be opened in the other place? The implications are enormous in terms of operation. I think the parallel you have made with the Library of Parliament is not within the confines of section 18 of the Constitution at all, because the privilege over discipline is a stated privilege recognized by the court, and recognized, as you know, since the Bill of Rights, 1689, section 6, if I remember correctly. Senator Baker will correct me if I am wrong. That is essentially what it is.

Toutefois, je parle ici de la responsabilité des mesures disciplinaires d'une Chambre cédées à l'autre endroit, en raison du nombre plus élevé de ses membres et de la manière dont il fonctionne dans ce contexte particulier. L'autre endroit, bien sûr, exerce sa discipline dans un contexte différent du Sénat pour des raisons évidentes. L'autre place exerce la discipline suivant le principe de gouvernement responsable, dans la mesure où les ministres sont concernés. La discipline à la Chambre des communes n'est pas du tout exercée comme au Sénat, parce que les implications diffèrent totalement de celles du Sénat. C'est pourquoi j'essaie de comprendre cela non seulement en fonction du principe de la séparation, mais en fonction de son application pratique. Il arrive parfois qu'aucune objection fondamentale ne puisse être formulée sur le principe en tant que tel, mais qu'une multitude d'implications fassent surface dans la pratique.

**M. Audcent :** Je ne pense pas vraiment que le présent projet de loi implique la cession complète par le Sénat de son droit d'imposer des mesures disciplinaires à ses membres. On prévoit l'adoption d'une structure administrative commune, mais l'établissement du code en lui-même demeure la responsabilité du Sénat. C'est le Sénat qui définira le code. Le but visé est d'utiliser une structure administrative commune pour la gestion des mesures disciplinaires, quels que soient les motifs de cette initiative. Bien que ne faisant pas partie du secteur disciplinaire, la Bibliothèque du Parlement est un exemple de structure administrative commune. Ce service est offert conjointement aux deux Chambres.

Les deux Chambres peuvent-elles décider en tout temps de fusionner leur structure administrative en une entité commune? Je pense que oui. Est-il sage de le faire dans un secteur qui touche les mesures disciplinaires? Est-ce pertinent d'envisager la fusion de ces services, si cette initiative touche les privilèges, les immunités et les pouvoirs? C'est à vous de décider. C'est ici qu'entre en jeu l'épreuve de proportionnalité.

**Le sénateur Joyal :** Avec tout le respect que je vous dois, à vous et à M. Patrice, tout un monde distingue la Bibliothèque du Parlement, dont les activités ne touchent pas les privilèges, y compris le privilège d'imposer des mesures disciplinaires. En un sens, cela n'affecte pas les privilèges du Sénat d'organiser son travail comme il l'entend. En revanche, il s'agit clairement du transfert de privilèges à un conseiller qui, par définition, relèverait de l'autre endroit pour des raisons x, y, z.

Vous avez demandé si vous étiez impliqué dans la suggestion du nom; si vous étiez impliqué dans le retrait de ce nom et si vous étiez impliqué si une motion de non-confiance était déposée à l'autre endroit. Les implications sont énormes sur le plan du fonctionnement. Je pense que le parallèle que vous avez fait avec la Bibliothèque du Parlement déborde des limites de l'article 18 de la Constitution, parce que le privilège des mesures disciplinaires est reconnu par les tribunaux et, comme vous le savez, depuis l'adoption de la Déclaration des droits de 1689, à l'article 6, si je me souviens bien. Le sénateur Baker me corrigera si je fais erreur. C'est essentiellement ce dont il s'agit.



I think the two are totally different. In the case of discipline, I think it undermines the capacity of the Senate to act as a check on the other place, because it tilts the balance of the relationship between the two Houses. In the case of the Library of Parliament, it does not. There is a complete difference of impact and nature between yielding the initiative to the other place in terms of discipline and maintaining the autonomy or discipline to maintain our capacity to exercise our independent sober second thought, as the Supreme Court has said about the Senate and as everyone recognizes around the room. That is the nature of our institution and our role.

That is essentially why the differences of exercise of privileges have been determined in principle, to maintain that kind of capacity to check the other place. At the very moment that you yield to the other one the chunk of the initiative in exercising the disciplinary function, you really put yourself at bat with the other place, which I think is inimical to the principle of autonomy and independence of the Senate.

**Mr. Audcent:** If I can summarize our common position: As I said in my presentation here in September, as your Law Clerk and Parliamentary Counsel, I am duty bound to look at this from the position of your privileges, immunities and powers. When you look at what is presented to you from that perspective, I expressed my preference for maintaining a separate Senate Ethics Officer. However, I have also pointed out to you that there are other interests that must be taken into account. There is the public interest and the government's perception of the public interest. There may be cost factors. It really has not been fully explained what the benefits of a unified ethics commissioner are. However, I know that you as senators need to take into account all of these factors in making your decision.

**Senator Day:** Thank you, Mr. Audcent and Mr. Patrice, for being here. I appreciate the tests that you have helped us understand.

I should like to focus on two or three examples of these different categories that you have told us about. First of all, the numbers that you gave us in each of the categories, parliamentary privilege, SEO, and role of the Senate, those numbers were the amendment numbers; correct?

**Michel Patrice, Parliamentary Counsel, Senate of Canada:** Yes.

**Senator Day:** What we have to do when we are applying this test is look at the amendment number and go to the list and find that amendment, and then find our way from that amendment into the proposed act so we can understand it.

First, could we talk about the Senate Ethics Officer, amendment 54, and a number of other related amendments? I am not asking you to go to those in this particular instance, but I would like to ask, because that is a group and a subject all itself, are you treating that as something different from parliamentary privilege?

**Mr. Patrice:** Yes, we are.

Je pense que les deux sont totalement différents. Au chapitre de la discipline, je pense que cela porte atteinte à la capacité du Sénat d'agir comme surveillant de l'autre endroit, ainsi qu'à l'équilibre des relations entre les deux Chambres. Dans le cas de la Bibliothèque du Parlement, rien de tel n'entre en jeu. Le fait de céder notre capacité de prendre des mesures disciplinaires à l'autre endroit a un impact complètement différent en ce qui a trait au maintien de notre autonomie et de notre capacité de porter un second regard, comme la Cour suprême l'a dit au sujet du Sénat et comme chacun le reconnaît en cette enceinte. C'est le caractère de notre institution et notre rôle qui est en jeu.

C'est, en essence, pour maintenir la capacité de surveiller l'autre endroit que l'exercice des privilèges a été séparé. Dès qu'une partie cède à l'autre la capacité d'exercer ces fonctions disciplinaires, elle lui cède littéralement le terrain, ce qui, je pense, va à l'encontre du principe d'autonomie et d'indépendance du Sénat.

**M. Audcent :** Si vous me permettez, je vais faire le résumé de notre position commune. Comme je l'ai dit dans mon exposé, ici, en septembre, en ma qualité de légiste et conseiller parlementaire, j'ai la responsabilité d'examiner la situation sur le plan de nos privilèges, de nos immunités et de nos pouvoirs. Dans cette optique, je préfère que le Sénat ait son propre conseiller en éthique. Toutefois, je vous ai déjà souligné que d'autres intérêts doivent être pris en compte. Les intérêts du public et la manière dont le gouvernement perçoit les intérêts du public doivent être pris en compte. Il peut y avoir le facteur coût, mais on ne nous a pas fourni d'explications complètes sur les avantages de la fusion des deux bureaux de l'éthique. Je sais toutefois que vous, en tant que sénateurs, devez prendre tous ces facteurs en considération avant de prendre votre décision.

**Le sénateur Day :** Merci, monsieur Audcent et monsieur Patrice de votre présence. J'apprécie les épreuves de proportionnalité qui nous ont aidés à mieux comprendre.

J'aimerais revenir sur deux ou trois exemples de ces différentes catégories dont vous nous avez parlé. D'abord, les n°s que vous avez donnés dans chacune des catégories, le privilège parlementaire, le conseiller sénatorial en éthique et le rôle du Sénat, ce sont les n°s des amendements, n'est-ce pas?

**Michel Patrice, conseiller parlementaire, Sénat du Canada :** Effectivement.

**Le sénateur Day :** Lorsque vous appliquez cette épreuve, vous devez trouver le n° de l'amendement et vous reporter à la liste pour repérer cet amendement et, à partir de ce dernier vous reporter à la loi proposée, afin de bien comprendre.

En premier lieu, pourrions-nous aborder la question du conseiller sénatorial en éthique, soit l'amendement 54 et les amendements qui s'y rapportent? Je ne vous demande pas de vous y reporter dans ce cas particulier, mais j'aimerais savoir, étant donné qu'il s'agit d'un groupe et d'un sujet en soi, si vous abordez cette question différemment de la question du privilège parlementaire?

**M. Patrice :** Oui, nous abordons ces questions différemment.

**Senator Day:** Could you explain to me how that differs from parliamentary privilege? Does the Senate Ethics Officer have a higher constitutional consideration or a lower constitutional consideration?

**Mr. Audcent:** I think, senator, we just took the SEO as a package because it is such a large package. One key amendment, number 54, does the deed, but there are 30 related amendments. We said: "Okay, this is a discrete package that we can present to you." It is interesting with respect to the SEO amendments that you do not need to go through all the amendments because they are consequential. If you are not going there, then you do not need to consider all of that, but if you are going there, then you need to do the work that is not yet done, which is to consider all of the questions that I have raised for you about if you were to agree to a unified officer, what are your answers to all of these questions that I have asked.

**Senator Day:** That test, as I understood it, was the test that we apply in the parliamentary privilege amendments?

**Mr. Audcent:** I treated the SEO as a separate issue. You can look at that as a separate, self-contained issue.

**Senator Day:** Can we look at it as part of the group of parliamentary privilege issues?

**Mr. Audcent:** You could add it in as an additional one in the parliamentary privilege. I just put natural groupings the way I saw them.

**Senator Day:** It is not merely a policy issue and a balancing of whether we accept this policy or not policy. It has other ramifications to it is the point I am trying to get to.

**Mr. Audcent:** It certainly has ramifications for privilege.

**Mr. Patrice:** Yes, and certainly in terms of privilege, the SEO could be seen as a parliamentary privilege issue, since it deals with governing the conduct of the members of the Senate in terms the proceedings of the Senate. So, yes, it could be perceived as a parliamentary privilege issue.

**Senator Day:** In the grouping that you gave us, I circled one and looked for it, and then I understand there was another one was added, 44(5). I would ask you to turn to amendment 30 — clause 2, page 32. It is replacing lines 29 and 30 on page 32, in clause 2, of proposed section 64.

**Le sénateur Day :** Pourriez-vous m'expliquer en quoi ces questions diffèrent du privilège parlementaire? Le conseiller sénatorial en éthique a-t-il une plus grande importance ou une moins grande importance sur le plan constitutionnel?

**M. Audcent :** Je pense, monsieur le sénateur, que nous avons examiné la question du conseiller sénatorial en éthique individuellement, parce qu'elle comporte tout un train de mesures. L'amendement 54 est central, et 30 autres amendements s'y rapportent. Nous avons dit que c'était une série de mesures que vous nous présentiez. Pour ce qui est des amendements se rapportant au conseiller sénatorial en éthique, il est intéressant de voir que vous n'avez pas besoin de les passer en revue l'un après l'autre, parce qu'ils sont en corrélation. Si vous n'optez pas pour cette voie, vous n'aurez pas à tenir compte de tout cela, mais dans le cas contraire, vous devrez faire le travail qui n'a pas encore été effectué, c'est-à-dire, tenir compte de toutes les questions que j'ai soulevées, à savoir si vous êtes d'accord avec la fusion des deux bureaux. Quelles seront vos réponses à toutes ces questions?

**Le sénateur Day :** Cette épreuve, si j'ai bien compris, était celle que nous avons appliquée dans les amendements au privilège parlementaire?

**M. Audcent :** J'ai abordé la question du conseiller sénatorial en éthique séparément. Nous pouvons aborder cette question individuellement.

**Le sénateur Day :** Pouvons-nous la considérer comme faisant partie du groupe des questions portant sur le privilège parlementaire?

**M. Audcent :** Vous pourriez l'ajouter aux questions portant sur le privilège parlementaire. J'ai effectué des regroupements comme il me semblait naturel de le faire.

**Le sénateur Day :** Il ne s'agit pas simplement d'examiner une question politique et d'en peser le pour et le contre afin de déterminer si nous l'accepterons ou non. Ce que je veux dire, c'est qu'elle comporte d'autres volets qui doivent également être pris en compte.

**M. Audcent :** La question de privilège doit certainement être prise en compte.

**M. Patrice :** Effectivement, et la question entourant la fonction de conseiller sénatorial en éthique peut certainement être considérée comme une question de privilège parlementaire, puisqu'elle touche les règles régissant la conduite des membres du Sénat et, partant, les travaux du Sénat. Alors, effectivement, cette question peut être considérée comme relevant du privilège parlementaire.

**Le sénateur Day :** Dans le regroupement qu'on nous a remis, j'en ai encerclé un et je l'ai cherché pour réaliser par la suite qu'on en avait ajouté un autre, l'amendement 44(5). Je vous demanderais d'aller à l'amendement 30, l'article 2, page 32. Il remplace les lignes 29 et 30, à la page 32, au paragraphe 2 de l'article 64 proposé.



What we had proposed was removing the words “subject to subsection (6)2 and sections 21 and 30,” and then it says you can exercise your parliamentary privileges without being subject to those other sections of the act.

**Mr. Audcent:** That is correct.

**Senator Day:** Could you explain to us how that is an issue of parliamentary privilege?

**Mr. Patrice:** First, since there was an amendment in the committee to delete proposed subsection 6(2), which was basically the prohibition from debating and voting for a public office-holder, frankly, there was no justification at that time to put in proposed subsection 64(2) that “subject to subsection 6(2) and sections 21 and 30 . . .” Sections 21 and 30 are the consequences of subsection 6(2). One deals with recusal and the other deals with compliance when a public office-holder would be in a conflict of interest. I would say that amendment 30 and amendment 6 are closely interrelated or linked.

That goes back to proposed subsection 6(2) at page 6 of the bill.

**Senator Day:** Proposed section 64(1) went through a history all its own, which we do not have to deal with now, but can if we like. That was the amendment made in third reading, then it went to the House of Commons and they have introduced again subject to 6(2) and 21 and 30.

**Mr. Patrice:** That is right; 64(1) I would perceive prior to the amendment as a permissive section in terms of validating activities on behalf of constituents. However, the other place came back with their message with an amendment — “Subject to subsection 6(2) and sections 21 and 30, nothing in this Act prohibits a member of the Senate or the House of Commons who is a public office holder or former public office holder from engaging in those” activities that he or she would normally carry out as a member of the Senate or the House of Commons.

**Senator Day:** If I could define this the way I am understanding this, it is saying acting as a senator or as a member of the House of Commons you have all your privileges, but you will be subject to certain other restrictions to doing that in this proposed act.

**Mr. Audcent:** It is an express recognition that you do not have all your privileges, that your privileges are being derogated from by 6(2) and by sections 21 and 30, and it is within your power to do that. It is a policy choice.

**Senator Day:** We have to decide whether we will apply the test as to whether that is a good idea or a bad idea. I understand that, thank you.

If we could look to the role of the Senate, the last category, amendment number 107 — and I will find that one for you and we will take a look at it.

**Mr. Audcent:** It is at page 105.

Nous avons proposé d'enlever les mots « sous réserve du paragraphe 6(2) et des articles 21 et 30 », et ensuite, il stipulait que nous pouvions exercer nos privilèges parlementaires, sans être assujettis à ces autres articles de la loi.

**M. Audcent :** C'est exact.

**Le sénateur Day :** Pourriez-vous nous expliquer en quoi cette question relève du privilège parlementaire?

**M. Patrice :** Premièrement, comme le comité a adopté un amendement visant à éliminer le paragraphe 6(2), qui vise essentiellement à interdire à un titulaire de charge publique de participer au débat et de voter, franchement, il n'y avait pas de raison à ce moment-là d'introduire au paragraphe 64(2) les mots « sous réserve du paragraphe 6(2) et des articles 21 et 30 [...] ». Les articles 21 et 30 découlent du paragraphe 6(2). L'un a trait à la récusation et l'autre à la conformité, lorsqu'un titulaire de charge publique est en conflit d'intérêt. Il stipule que l'amendement 30 et l'amendement 6 sont très étroitement interreliés ou liés.

Cela nous ramène au paragraphe 6(2) à la page 6 du projet de loi.

**Le sénateur Day :** Le paragraphe 64(1) a fait à lui seul l'objet de tout un débat que nous n'avons pas à aborder maintenant, à moins que vous ne le souhaitiez. Il s'agit de l'amendement fait en troisième lecture, qui a par la suite été déposé à la Chambre des communes, laquelle a ajouté le paragraphe 6(2) et les articles 21 et 30.

**M. Patrice :** C'est exact; le paragraphe 64(1) que je considérerais avant qu'il ne soit amendé comme un article qui valide des activités pour le compte des électeurs. Toutefois, l'autre endroit a rattaché avec son message accompagné de l'amendement suivant : « Sous réserve du paragraphe 6(2) et des articles 21 et 30, la présente loi n'interdit pas les activités qu'exercent les titulaires de charge publique et les ex-titulaires de charge publique qui sont membres du Sénat ou de la Chambre des communes. »

**Le sénateur Day :** Si je comprends bien, cela signifie que les sénateurs ou les membres de la Chambre des communes peuvent jouir de tous leurs privilèges, mais qu'ils sont assujettis à certaines restrictions aux termes de la loi proposée.

**M. Audcent :** Elle reconnaît expressément que vous n'avez pas tous vos privilèges, que vous en perdez en vertu du paragraphe 6(2) et des articles 21 et 30; il est en votre pouvoir de faire cela. C'est un choix politique.

**Le sénateur Day :** Nous devons prendre une décision à savoir si nous appliquerons l'épreuve de proportionnalité ou non, si c'est une bonne ou une mauvaise idée. Je comprends cela, je vous remercie.

Si nous pouvions examiner le rôle du Sénat, la dernière catégorie, l'amendement n° 107 — je vais vous le trouver afin que vous puissiez y jeter un coup d'œil.

**M. Audcent :** C'est à la page 105.

**Senator Day:** It is page 105 of Bill C-2. It is amendment 107 — “a person named by the leader in the Senate of each recognized party in that House.” What we were trying to do here is have a role for the Senate in an activity that the House of Commons was going to have but the Senate was not. Is that correct?

**Mr. Patrice:** That is correct — in the selection committee that would consider a candidate for the position of director of public prosecutor.

**Senator Day:** We received a comment back from the government on this one. That comments is as follows:

Amendments 107, 109 and 110 would involve members of the Senate in the appointment and removal process for the Director of Public Prosecutions. As this is a body housed within the Executive branch of the government, the involvement of the Senate in the appointment process is inappropriate;

That is the answer we got. Why could you not apply that answer to involvement of the House of Commons as well? Can you explain why in the House of Commons it is appropriate but in the Senate it is not appropriate?

**Mr. Audcent:** I am afraid I cannot, honourable senators, because you would be asking me to defend the government's passage and its explanation.

What is interesting about your question, senator, is that it not only applies to the director of public prosecutions but also applies in amendment 148, in relation to the public appointments commission. That triggered an interest on our part and I looked at the Public Service Employment Act.

**Senator Day:** It is the same argument.

**Mr. Audcent:** Yes, it is the same argument, so what is good for one is good for the other and their reasoning is applicable to both.

When I went to the Public Service Employment Act, which creates the Public Service Commission, I found that in section 4(5) the following: “The President and other Commissioners shall be appointed by the Governor in Council. The appointment of the President shall be made by commission under the Great Seal, after approval by resolution of the Senate and House of Commons.

Therefore, I thought to myself, why can the Senate be authorized to adopt a resolution for the Public Service Commission but not for a public appointments commission? If it is good for the public appointments commission then why is it not for the DPP — and so you work backwards.

**Senator Day:** That is very helpful. I could not understand the reply we got back. I was trying to make sense out of it — and I said to myself that I know somebody that might be able to help me on that — and I appreciate your comment.

**Le sénateur Day :** À la page 105 du projet de loi C-2. C'est l'amendement 107 — « un représentant nommé par le chef, au sénat, de chacun des partis qui y sont reconnus ». Ce que nous voulions faire ici, c'était de donner un rôle au Sénat dans une activité que la Chambre des communes, et non le Sénat, devait avoir. Est-ce exact?

**M. Patrice :** C'est exact — au comité de sélection qui aurait à choisir un candidat au poste de directeur des poursuites publiques.

**Le sénateur Day :** Nous avons reçu un commentaire à ce sujet du gouvernement. Le commentaire est le suivant :

Les amendements 107, 109 et 110 impliqueraient les membres du Sénat dans le processus de nomination et de révocation du directeur des poursuites pénales. Puisque cette entité relève du pouvoir exécutif du gouvernement, l'implication du Sénat dans le processus de nomination sera inappropriée;

Telle est la réponse que nous avons obtenue. Pourquoi ne pourrions-nous pas appliquer cette réponse à la participation de la Chambre des communes également? Pouvez-vous expliquer pourquoi le processus de nomination serait approprié à la Chambre des communes, et non au Sénat?

**M. Audcent :** J'ai bien peur de ne pouvoir répondre à cette question, honorables sénateurs, parce que je devrais me porter à la défense de ce passage du gouvernement et à son explication.

Ce qui est intéressant à propos de votre question, monsieur le sénateur, c'est que non seulement elle s'applique au directeur des poursuites publiques, mais encore à l'amendement 148 sur la Commission des nominations publiques. Je me suis intéressé à la question, ce qui m'a amené à examiner la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

**Le sénateur Day :** On y trouve la même argumentation.

**M. Audcent :** Effectivement, c'est la même argumentation, alors ce qui est valable pour l'un est valable pour l'autre et leur raisonnement est applicable aux deux.

En examinant la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, qui est à l'origine de la Commission de la fonction publique, j'ai trouvé le passage suivant au paragraphe 4(5) : « Le gouverneur en conseil nomme les commissaires; dans le cas du président, il procède à la nomination par la commission sous le grand sceau, après approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes. »

Je me suis donc demandé pourquoi le Sénat serait autorisé à adopter une résolution pour la Commission de la fonction publique et qu'il ne le serait pas pour la Commission des nominations publiques? Si c'est bon pour la Commission des nominations publiques, alors pourquoi ça ne le serait pas pour le directeur des poursuites publiques? Alors il faut revenir en arrière.

**Le sénateur Day :** C'est très intéressant. Je peux comprendre la réplique que nous avons eue en retour. J'essayais d'en déchiffrer le sens — et je me suis dit que je connaissais quelqu'un qui pourrait m'aider là-dessus — alors j'apprécie votre commentaire.



The final one is the amendment at the bottom of page 105 of the bill — amendment 109. The last two lines, 41 and 42, on page 105 page read: “. . . to a committee designated or established by Parliament for that purpose.” That is the same argument for 109, which is that the Senate should not have anything to do with this. How does that argument that the government says the Senate should not have anything to do with something housed in the executive have to do with that amendment to establish by Parliament for that purpose?

**Mr. Audcent:** The amendment to 4(4) on page 105 — I find it very difficult to understand the language that is being defended. I shall quote 4(4):

The question of the appointment of the selected candidate shall be referred for approval to a committee designated or established by Parliament for that purpose.

Of course, Parliament can only speak through laws. Parliament is the Queen, the Senate and the House of Commons. Hence, that cannot be what they mean, that you would have to pass a law in order to create a commission in order to receive the referral for approval.

Then you ask: What do they mean? You go to the French version, and it says:

[Translation]

(4) Le choix du candidat est soumis à l'examen d'un comité parlementaire désigné ou établi pour la circonstance . . .

[English]

Then I say, that is a committee that is parliamentary in nature. In other words, it is not a committee of the judicial or executive branches. It is a committee in the parliamentary branch. So then I say, the English is badly worded, but at least I can figure out what it means if I look at the French.

Then I relate it to the objectives of whether the Senate is included or not. It seems to me that, if House of Commons committees can be called parliamentary committees, then Senate committees can be called parliamentary committees as well. Now there is a race to the post about which House can get the referral to their committee first. What if the Attorney General happens to be a senator at that particular point?

**Senator Joyal:** I do not want to insist on this interpretation. The English version cannot be accurate because it would involve the Queen. According to section 17 of the Constitution: “Parliament . . . consisting of the Queen, an Upper House styled the Senate, and the House of Commons.”

The French version says “comité parlementaire,” parliamentary committee. To be logical with regard to the meaning of parliamentary, you must come back to the English version to recognize it should mean both Houses because

Le dernier amendement est celui qui se trouve au bas de la page 105 du projet de loi — l'amendement 109. Aux lignes 41 et 42 de la page 105, on peut lire à propos du commissaire : « [...] à un comité désigné ou constitué par le Parlement à cette fin ». C'est le même argument pour l'amendement 109 selon lequel le Sénat n'a rien à voir avec cela. Comment le gouvernement peut-il soutenir l'argument selon lequel le Sénat ne devrait pas s'occuper de quelque chose qui relève de l'exécutif, si cet amendement a été établi par le Parlement à cette fin?

**M. Audcent :** Il est très difficile de comprendre l'énoncé de l'amendement défendu au paragraphe 4(4) de la page 105. Selon cet énoncé :

La question de la nomination du candidat sélectionné est soumise à l'approbation d'un comité que le Parlement désigne ou constitue à cette fin.

Bien sûr, le Parlement ne peut s'exprimer que par l'entremise des lois. Le Parlement est composé de la Reine, du Sénat et de la Chambre des communes. Or, cela ne peut signifier que l'on doit passer une loi pour créer une commission et ainsi recevoir la recommandation aux fins d'approbation.

Pour tâcher de comprendre, je me suis reporté à la version française qui dit ceci :

[Français]

(4) Le choix du candidat est soumis à l'examen d'un comité parlementaire désigné ou établi pour la circonstance [...]

[Traduction]

Puis, je me suis dit que c'est un comité qui, de par sa nature, est parlementaire. En d'autres mots, il ne relève pas des pouvoirs exécutif ou judiciaire. Il relève du Parlement. Alors j'ai pensé que l'anglais était mal formulé, mais au moins, que je pouvais en comprendre le sens par la version française.

J'ai fait ensuite le lien avec la question de savoir si le Sénat est inclus ou non. Il me semble que si les comités de la Chambre des communes peuvent être appelés des comités parlementaires, alors les comités du Sénat peuvent également être désignés comme des comités parlementaires. Maintenant, les deux Chambres se livrent la concurrence à savoir quel comité obtiendra la recommandation en premier. Qu'advient-il alors si le procureur général se trouve être un sénateur à ce moment-là?

**Le sénateur Joyal :** Je ne veux pas trop insister sur cette interprétation. La version anglaise ne peut être exacte, parce qu'elle impliquerait la reine. D'après l'article 17 de la Constitution, le « Parlement [...] sera composé de la Reine, d'une Chambre haute appelée le Sénat, et de la Chambre des communes. »

Dans la version française, on peut lire « comité parlementaire ». En toute logique, nous devons nous reporter à la version anglaise pour comprendre que « parlementaire » désigne les deux Chambres, puisque le Parlement a deux

Parliament has two Houses. You must go back and forth between the English and French twice to understand what it means.

When we discussed that, we thought we should amend at least the English version to read “established by both Houses of Parliament for that purpose.” Then, of course, we know that it is the Houses of Parliament that are talking. However, if we leave it as is, we will have to travel back and forth between the two languages in order to understand what it means.

**Senator Day:** You cannot forget the Queen in that travelling back and forth.

**Senator Joyal:** I leave you with that question.

**Mr. Audcent:** I am not sure I would concede the point that if this statute fell to be interpreted in the future it would have to be a joint committee.

Clearly, a committee designated or established by Parliament, comité parlementaire, would include a joint committee. I am not prepared to concede that it would not be a committee established by the House of Commons alone, which is where it may end up most of the time. However, it could also include, therefore, a committee designated or established by the Senate alone. If one House can do it, so can the other.

**The Chairman:** It could be that you read only the French translation.

**Mr. Audcent:** One must read both of them together.

**Senator Day:** Have we done our due diligence? We have brought this apparent conflict to the attention of the government. We have sent this back to the House of Commons. They are aware of it, they have looked at it and they have written back to us and said forget it. The Senate has no role to play in this because it is something housed in the executive branch.

Even if there is confusion, have we done our due diligence, or do we have a responsibility as a legislative body to do something more than bring this to their attention?

**The Chairman:** I am not sure that is the role of the law clerk.

**Senator Day:** He used the term “done your due diligence.” I am trying to get to that point. If you are not able to answer, I do not want you to venture into an area you do not feel comfortable.

**Mr. Audcent:** I should like to find the comments I made on due diligence. I said that with regard to Bill C-2 and its impact on parliamentary rights, you have done your due diligence. I should like to list the things you have done. You have informed yourselves as to the provisions; your duty is to study bills sent to you that have an impact on your privileges, immunities and powers and those of the other place. You have informed the other place; there is a written record that the other place’s attention was drawn to these particular provisions. You proposed amendments to the bill that would protect parliamentary rights that you

Chambres. Nous devons passer de la version anglaise à la version française pour comprendre ce que cela veut dire.

Lorsque nous avons discuté de cela, nous avons pensé que nous devrions amender au moins la version anglaise comme suit : « constitué par les deux Chambres du Parlement à cette fin ». Puis, bien sûr, nous savons que ce sont les Chambres du Parlement qui parlent. Toutefois, si nous laissons cela tel quel, nous devons passer de la version anglaise à la version française pour en comprendre le sens.

**Le sénateur Day :** N’oublions pas la reine dans ce chassé-croisé.

**Le sénateur Joyal :** Je ne pousserai pas la réflexion plus loin.

**M. Audcent :** Je ne suis convaincu que si l’on ne parvenait pas à interpréter le libellé de ce projet de loi, il faudrait que ce soit un comité mixte.

De toute évidence, un comité désigné ou constitué par le parlement, c’est-à-dire un comité parlementaire, serait un comité mixte. Je ne suis pas prêt à reconnaître qu’il ne s’agirait pas d’un comité établi exclusivement par la Chambre des communes, alors que c’est là qu’il aboutirait la plupart du temps. Toutefois, cela pourrait donc également être un comité désigné ou constitué par le Sénat exclusivement. Si une Chambre peut le faire, l’autre peut en faire autant.

**Le président :** Nous pourrions lire la version française seulement.

**M. Audcent :** Les deux doivent être lues conjointement.

**Le sénateur Day :** Avons-nous fait preuve de diligence raisonnable? Nous avons porté cet apparent conflit à l’attention du gouvernement. Nous l’avons renvoyé à la Chambre des communes. Elle a été mise au courant, la question a été examinée et on nous a écrit pour nous dire de laisser tomber. Le Sénat n’a aucun rôle à jouer parce que la question relève du pouvoir exécutif.

Même s’il y a confusion, avons-nous fait preuve de diligence raisonnable ou avons-nous une responsabilité en tant que corps législatif de faire plus que de porter la question à leur attention?

**Le président :** Je ne suis pas certain que ce soit le rôle du légiste.

**Le sénateur Day :** Il a parlé de « diligence raisonnable ». J’essaie d’en saisir tout le sens. Si vous ne pouvez pas me répondre, je ne voudrais pas que vous vous engagiez sur un terrain qui ne vous est pas familier.

**M. Audcent :** J’aimerais retrouver les commentaires que j’ai faits sur la diligence raisonnable. J’ai dit à propos du projet de loi C-2 et de ses impacts sur les droits parlementaires que vous avez fait preuve de diligence raisonnable. J’aimerais dresser la liste de ce que vous avez fait. Vous vous êtes informés au sujet des dispositions de ce projet de loi; votre rôle est d’étudier les projets de loi qui vous sont envoyés et qui ont un impact sur vos privilèges, immunités et pouvoirs et sur ceux de l’autre endroit. Vous en avez informé l’autre endroit; des documents écrits ont été portés à leur attention au sujet de ces dispositions particulières.



thought were appropriate to propose.

I think that is what I defined as having completed your due diligence: You have studied the bill, identified the provisions and shared the information.

**Senator Day:** Is part of due diligence bringing to their attention the fact that their answer is meaningless?

**Mr. Audcent:** I will let the politicians answer that question.

**Senator Day:** I should like to go through each one of these. I think you will find that in each one of these — but I picked out three at random selection.

**Senator Andreychuk:** I want to go back to the point of a single ethics officer or two.

If I understand it, the difficulty is not the fact that there is one person. Is that what you are saying? It seems we have our separate codes. We are guided by our own parliamentary privileges, the parliamentary privileges of the Senate and the parliamentary privileges of the House of Commons. It is the methodology of using one person.

The question is, in common language, can one person wear two hats? By wearing two hats, is there a greater tendency to blend the two? Is one hat heavier than the other, as someone has stated? In other words, there are 300 plus members over there and 100 or so senators over here. Will there be more activity over there and as such cloud his or her thinking on our side of Parliament?

This to me is a policy choice that we can agree with or not. That person, if they do their job properly, could in fact carry out all the obligations towards the Senate side and the House side while keeping the two separate.

However, there is the feeling that one person inevitably through the administration might blend the two in some way, which would not be to the advantage of one or the other Houses after the fact.

**Mr. Audcent:** Honourable senators, I think that you have circumscribed the question correctly. You have narrowed it down and recognized that what we are talking about is infrastructure, who the person in the office will be that is running this. I agree with that way of looking at it.

I think when you get to the next step, there are two things: Privileges that will be derogated from, and there are administrative issues. If I think of the privileges that are being derogated from, a clear one would be your inability under the proposed scheme to get rid of your servant. I serve you at pleasure. You do not need the permission of the House of Commons to send me away. Under the proposed scheme, it would be the two Houses that would be removing.

Vous avez proposé des amendements au projet de loi qui protégeraient les droits parlementaires que vous considérez pertinents.

En ce sens, je pense que vous avez fait preuve de diligence raisonnable. Vous avez étudié le projet de loi, examiné ses dispositions et vous en avez discuté.

**Le sénateur Day :** Est-ce que le fait de porter à leur attention que leur réponse est insignifiante peut faire partie de l'exercice de diligence raisonnable?

**M. Audcent :** Je vais laisser aux hommes politiques le soin de répondre à cette question.

**Le sénateur Day :** J'aimerais toutes les passer en revue. Je pense que vous trouverez cela dans chacune de celles-ci, mais j'en ai pris trois au hasard.

**Le sénateur Andreychuk :** J'aimerais revenir à la question de savoir s'il est préférable d'avoir un seul bureau de l'éthique ou d'en avoir deux.

Il semble que nos codes ne soient pas les mêmes. Nous sommes guidés par nos privilèges parlementaires respectifs, ceux du Sénat et ceux de la Chambre des communes. Notre méthodologie consiste à utiliser une seule personne.

La question est de savoir si une personne peut porter deux chapeaux comme on dit dans le langage courant. N'aura-t-on pas ainsi plus tendance à confondre les deux? L'un est-il plus lourd que l'autre, ainsi qu'une personne l'a fait remarquer? En d'autres termes, la Chambre compte plus de 300 membres et il y a une centaine de sénateurs de ce côté-ci. Y aura-t-il plus d'activités de l'autre côté et, de ce fait, cela n'obscurcira-t-il pas notre manière de voir les choses de ce côté-ci du Parlement?

Selon moi, nous avons le choix d'accepter ou non cette politique. Cette personne, si elle fait correctement son travail, pourrait en réalité s'acquitter de ses obligations envers le Sénat et envers la Chambre, tout en maintenant les deux entités séparées.

J'ai l'impression toutefois qu'elle finira inévitablement par confondre les deux bureaux sur le plan administratif, ce qui ne serait à l'avantage de ni l'une ni l'autre des Chambres.

**M. Audcent :** Honorables sénateurs, je crois que nous avons vraiment fait le tour de la question. Vous avez circonscrit le problème, vous avez constaté que ce projet de loi touche l'infrastructure, vous vous êtes demandé qui sera responsable de gérer ce bureau. Je crois que nous avons bien étudié la question.

Je pense qu'en prochaine étape, il vous faudra analyser deux choses : les privilèges auxquels vous devrez renoncer et les problèmes administratifs que ce projet de loi sous-tend. Si je pense aux privilèges auxquels il vous faudra renoncer, l'un touchera évidemment la révocation de votre personnel. Je suis à votre service à titre amovible. Vous n'avez pas besoin de la permission de la Chambre des communes pour me remercier. Aux termes de la loi proposée, les deux Chambres auraient leur mot à dire.

There is the appointing of the two — where you must share your discretion in choosing a person — and the removal, where you must share your discretion. I would call all of that part of your privilege. That is at the constitutional level.

Then you have brought in a series of other arguments. How will this work on the ground, administratively? There are 300-plus members of the House of Commons competing for attention, some 2,000 or more public servants competing for attention and some 105 senators. In your previous hearings, the question was raised as to whether each senator will individually have an opportunity to meet and talk with this ethics commissioner on a regular basis. Will you receive the personal service you are obtaining right now?

One question that I raised for you is this: If it is apparent to you that you will not, then you must foresee that this office would have a subset — an assistant commissioner for the House of Commons, for the Senate and for the executive. Then I ask you, if you go down this road towards a unified office, and if you foresee that there will be an assistant person for the Senate who will be the person you are meeting with, do you want to say, if we accept a unified office, we want to be able to have the exclusive right to participate in the naming and removing of that assistant? That assistant will be very important to you.

These are questions you must ask yourselves once you decide you want to travel down the road of a unified office.

**Senator Andreychuk:** I do not see where we are veering off the code, which will be the control of the senators. The whole problem comes to a single officer attempting to manage two concepts, one for the House and one for ours. How will it play out operationally?

The key here is that the person who will be hired will have certain capacities. It is in the proposed act. I do know that there are other instances where one is required — particularly judges — to act in one capacity and then clear their mind of everything they know in that capacity and go on into the next phase. If you hear something in camera and your decision rules that that is inadmissible, you can carry on with the case. People are capable of making the distinctions, if they are professionally trained and have a certain understanding of their role.

Of itself, you cannot say putting the two capacities in one person is difficult. It may when it hits the ground be either too complex or difficult to keep those capacities separate, but for the derogation that you pointed out.

**Mr. Audcent:** I was not challenging the ability of a properly trained ethics commissioner to carry out the functions. I looked at the workload and the power to delegate, because there is a big power to delegate. I was not saying that it is inconceivable that a single person could be responsible for three codes. I think you are right. People can have different boxes, and I would accept that.

Les deux Chambres seraient responsables des nominations. Vous devriez partager votre pouvoir discrétionnaire de choisir et de révoquer une personne. Je considérerais tout cela comme faisant partie de vos privilèges. Voilà ce qu'il en est au niveau constitutionnel.

Puis, vous avez soulevé une autre série de questions. Comment cela fonctionnera-t-il sur le terrain, sur le plan administratif? Il y a plus de 300 membres à la Chambre des communes, quelque 2 000 fonctionnaires et environ 105 sénateurs qui se battent pour occuper l'avant-scène. Dans les audiences précédentes, quelqu'un a demandé si chaque sénateur aurait l'occasion de rencontrer et de parler à ce commissaire à l'éthique sur une base régulière. Obtiendrez-vous les services personnels qui vous sont offerts actuellement?

Je vous ai également demandé si vous réalisiez que vous n'obtiendrez vraisemblablement pas ce service et qu'un sous-groupe sera éventuellement créé — un commissaire adjoint pour la Chambre des communes, le Sénat et l'exécutif. Ensuite, je vous ai demandé si, dans l'éventualité où vous optiez pour un bureau commun, vous réalisiez qu'il y aura un assistant pour le Sénat et que c'est cette personne que vous allez rencontrer, et je vous ai demandé si vous vouliez le droit exclusif de nommer et de révoquer cet adjoint? Ce dernier sera très important pour vous.

Voilà les questions que vous devez vous poser avant d'opter pour un bureau commun.

**Le sénateur Andreychuk :** Je ne vois pas en quoi nous nous éloignons du code qui sera sous la responsabilité des sénateurs. Tout le problème vient du fait qu'un seul bureau essaie de gérer deux concepts; l'un propre à la Chambre, et le nôtre. Comment cela fonctionnera-t-il dans la pratique?

L'élément central ici, c'est que la personne embauchée aura certains pouvoirs. La loi proposée le stipule. Certaines personnes, — les juges, notamment — doivent s'acquitter de telle ou telle fonction et effacer tout ce qu'elles ont en tête au titre de cette fonction et passer à autre chose. Si vous entendez quelque chose à huis clos et que vous concluez que c'est inadmissible, vous pouvez donner suite à cette affaire. Les gens sont capables de faire la distinction s'ils ont reçu une formation professionnelle à cet effet et s'ils ont une solide compréhension de leur rôle.

En principe, on ne peut dire qu'il est difficile de confier ces deux fonctions à une même personne. Il est possible, lorsque le coup d'envoi aura été donné, que les choses soient trop complexes ou difficiles pour maintenir ces deux fonctions séparées, sauf en ce qui concerne la dérogation que vous avez signalée.

**M. Audcent :** Je ne mettais pas en cause la capacité d'un commissaire à l'éthique doté d'une solide formation de s'acquitter de ces fonctions. J'ai passé en revue la charge de travail et le pouvoir de délégation, parce que les responsabilités sont nombreuses. Je n'ai pas dit qu'il est inconcevable qu'une seule personne puisse s'acquitter de la responsabilité des trois codes. Je pense que vous avez raison. Les gens peuvent avoir plusieurs cordes à leur arc, je suis bien d'accord avec cela.



**The Chairman:** Even Mr. Fournier, when asked if he had made a visit to the 105 senators since he had been in office for a year and a half, said in evidence to this committee that there were seven he had not seen yet. It was not that he did not have the time. He just did not do it. There is no magic in seeing people. It has been almost two years.

**Senator Baker:** To come back to the spokesperson for this side, I think he is a bit bothered with your answer to his question in which you did state that we have done our due diligence and as to the meaning of that statement. As you know, due diligence is a complete defence in the common law, and it is not — as the chair just said, we are entering a voir dire at this point.

It begs the question. You cannot have half due diligence; you cannot have a quarter due diligence. In stating the fact that we have done due diligence, you were referring to, I presume, our treatment of the bill until we arrive at this particular stage, and you are not projecting that we have done due diligence beyond this particular moment; is that correct?

**Mr. Audcent:** Honourable senators, it is clear that you are not through the process. You are at a place in the process. I am certainly not in any way suggesting what should happen later on in the process.

I wanted to say that I feel that senators have a duty, and those duties are to study the proposed legislation before them and to learn it, and I think you have done that. Your duty was to make your best efforts at making suggestions, and I think senators have done that. I think you have let the other side know what your concerns are. There was no answer back, “We did not know.” Of course, the process will now continue from here. You are legislators, and you must make legislative decisions, and you will be making those decisions.

**Senator Ringuette:** From my perspective, I saw senators taking a great deal of building a Senate ethics code and the questionnaire. I am talking about, as you mentioned earlier, the infrastructure. There has been a great deal of energy and in that case, too, due diligence from the Senate to put together an infrastructure for the Senate to deal with the code of ethics and the necessary process.

Therefore, if we looked at the current infrastructure that you have witnessed, how it processed and the operation of it, would you say that it is broken and it needs fixing?

**Mr. Audcent:** Honourable senators, I participated in that process, and I watched the process develop. Perhaps the best way to approach it is that I am not aware of any criticism being made of the current regime. Honourable senators may correct me, but I have not heard criticism of the existing regime, suggesting that it is not working even from the government side. What I have seen is a suggestion that, from the government’s perspective and the House of Commons’ perspective, is an invitation to a higher good. They have said, “We think it would be even better to have one regime,” but I do not think anybody ever said that existing regime is broken.

**Le président :** Même M. Fournier à qui on a demandé s’il avait rencontré les 105 sénateurs depuis qu’il occupait ses fonctions, soit depuis un an et demi, a dit devant le comité qu’il ne lui en restait que sept ou huit à rencontrer. Ce n’est pas qu’il n’a pas eu le temps. Il ne l’a tout simplement pas fait. Rencontrer les gens n’a rien de magique. Cela fait presque deux ans.

**Le sénateur Baker :** Pour revenir au porte-parole de ce côté-ci, je pense que votre réponse à sa question au sujet de la diligence raisonnable et du sens que vous lui donnez le dérange un peu. Comme vous le savez, la diligence raisonnable est un moyen de défense complet du common law et ce n’est pas, ainsi que le président vient de le dire, un simple voir-dire à ce stade-ci.

Nous pouvons nous poser la question. Nous ne pouvons faire partiellement preuve de diligence; nous ne pouvons faire preuve de diligence une fois sur quatre. Je présume que vous considérez que nous avons fait preuve de diligence jusqu’à présent, que nous avons examiné le projet de loi et que vous ne prévoyez pas que nous ferons diligence raisonnable au-delà de ce moment particulier, n’est-ce pas?

**M. Audcent :** Honorables sénateurs, il est évident que le débat n’est pas clos. Nous sommes en cours de processus et je n’ai certainement pas l’intention d’orienter la suite des choses.

Ce que j’ai voulu dire, c’est que je pense que les sénateurs ont une responsabilité et que ces responsabilités consistent à étudier la loi qui est proposée et de l’apprendre, et je considère que c’est ce que vous avez fait. Votre responsabilité est de faire des efforts pour présenter les meilleures suggestions possibles et je pense que vous y êtes parvenus. Je crois que vous avez signalé à l’autre côté quelles étaient vos préoccupations. On ne vous a pas répondu « Nous ne le savions pas ». Bien sûr, le processus n’est pas encore terminé. Vous élaborez les lois et vous devez prendre des décisions législatives et vous prendrez ces décisions.

**Le sénateur Ringuette :** Personnellement, j’ai vu les sénateurs consacrer beaucoup de temps à la conception d’un code d’éthique pour le Sénat et du questionnaire. Je parle de l’infrastructure, ainsi que vous l’avez mentionné plus tôt. Beaucoup d’énergie y a été consacré et le Sénat a fait preuve de diligence raisonnable dans la mise sur pied d’une infrastructure, de pair avec le code d’éthique et le processus s’y rapportant.

Donc, si vous avez examiné l’infrastructure actuelle, que vous connaissez, si vous avez examiné les processus, son fonctionnement, diriez-vous qu’il présente des problèmes qui appellent une solution?

**M. Audcent :** Honorables sénateurs, j’ai participé à ce processus et j’ai surveillé son évolution. Tout ce que je peux dire, c’est que je n’ai jamais entendu de critiques du régime actuel. Vous me corrigerez si je fais erreur, mais je n’ai jamais entendu de critique à l’effet que quelque chose ne fonctionne pas, et ce, même de la part du gouvernement. Ce que j’ai entendu, ce sont des suggestions visant à l’améliorer. Des gens nous ont dit qu’ils pensaient que ce serait encore mieux si nous avions un seul régime, mais je n’ai jamais entendu personne dire que le régime existant présentait des failles.

**Senator Ringuette:** They are saying we should have one administration.

**Mr. Audcent:** That is the government and the House of Commons' position. They have suggested something that, from the government's perspective and from the House of Commons' perspective, they believe will be in the public interest for the greater good — something that will be even better. I am not aware of any criticism that has ever been made of the system that was established with the Senate Ethics Officer. I think the Senate Ethics Officer has acquitted himself of his duties. I think there have been no scandals in the Senate. I think the regime had 100 per cent compliance. As far as I know, the suggestion for change is not coming from the concept of fixing what is broken but it is coming from suggesting something that some parties believe will be even better.

**Senator Ringuette:** That will be perceived.

**Mr. Audcent:** From their perception. It is a policy choice.

**Senator Day:** A point of clarification: I am sure you would want me to bring this forward to clarify the record. I am looking at the publication for Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 5, Wednesday, September 6. Mr. Chairman, you were questioning Mr. Fournier, and you asked:

With how many senators have you not met?

**Mr. Fournier said:**

I would say eight or nine, and that was largely because they were not available at that time since there was an election through the winter. It was just not convenient for them to meet with me then. I hope that as part of the next annual review I will meet with all senators.

That is at page 579.

**The Chairman:** How does that derogate from what I said?

**Senator Baker:** You said seven, I think.

**Senator Day:** I am trying to help. He said eight or nine. I am not reading to derogate from something you said. We were going on imperfect recollection, and I just got the perfect recollection for you.

**The Chairman:** There are no other senators on my list with questions. On behalf of the committee, I thank Mr. Patrice and Mr. Audcent for attending here. You were clear, lucid and helpful. You are lawyers, and you responded to the point. That was refreshing. We thank you very much for that.

Honourable senators, we now have before us Bill S-3, to amend the National Defence Act, the Criminal Code, the Sex Offender Information Registration Act, and the Criminal Records Act.

Under rule 97(7.1), it provides that except with leave of its members present, a committee cannot dispense with clause-by-clause consideration of a bill.

**Le sénateur Ringuette :** On dit que nous devrions avoir une seule structure administrative.

**M. Audcent :** C'est la position du gouvernement et de la Chambre des communes. Ils ont proposé quelque chose qui, à leur avis, servirait encore mieux l'intérêt public. Je n'ai entendu parler d'aucune critique faite à l'endroit du système qui a été établi par le conseiller sénatorial en éthique. Je pense que celui s'est très bien acquitté de sa tâche. Je pense qu'il n'y a pas eu de scandale au Sénat. Je pense que le régime est conforme à 100 p. 100. Autant que je sache, les changements proposés n'ont aucun lien avec l'idée que le régime ne fonctionne pas, mais on pense que ce projet de loi pourrait l'améliorer.

**Le sénateur Ringuette :** C'est l'impression qu'ils ont.

**M. Audcent :** C'est leur point de vue, mais c'est un choix politique.

**Le sénateur Day :** J'aimerais préciser une chose. J'ai en main la publication du Fascicule n° 5, du mercredi 6 septembre, des Affaires juridiques et constitutionnelles. Monsieur le président, vous demandiez à M. Fournier :

Combien de sénateurs n'ont pas été rencontrés?

**M. Fournier a dit ceci :**

Je dirais huit ou neuf, et cela tient en grande partie au fait qu'ils n'étaient pas disponibles à ce moment-là, étant donné qu'il y a eu une campagne électorale pendant l'hiver. Ce n'était tout simplement pas pratique pour eux de me rencontrer à cette période-là. J'espère que dans le cadre du prochain examen annuel, je rencontrerai tous les sénateurs.

C'est à la page 579.

**Le président :** En quoi cela diffère-t-il de ce que j'ai dit?

**Le sénateur Baker :** Vous avez parlé de sept, je crois.

**Le sénateur Day :** J'essaie d'aider. Il a dit huit ou neuf. Je ne souligne pas ce passage pour montrer qu'il y a eu dérogation. Nous n'avions pas les chiffres exacts et j'ai simplement voulu apporter cette précision.

**Le président :** Tous les sénateurs inscrits sur ma liste ont posé leurs questions. Au nom du comité, je remercie M. Patrice et M. Audcent de leur présence. Vous avez été clairs, lucides et vous nous avez été d'une grande utilité. Vous avez répondu en votre qualité d'avocats aux points qui ont été soulevés. Ce fut un plaisir de vous avoir avec nous et nous vous en remercions beaucoup.

Honorables sénateurs, nous avons maintenant devant nous le projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, le Code criminel, la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et la Loi sur le casier judiciaire.

Aux termes du règlement 97(7.1), à moins d'une permission de ses membres présents, un comité ne peut omettre l'étude article par article d'un projet de loi.



Would there therefore be leave to dispense with clause-by-clause consideration of Bill S-3, to amend the National Defence Act, the Criminal Code, the Sex Offender Information Registration Act, and the Criminal Records Act?

**Senator Joyal:** Mr. Chairman, I have reservations with respect to clause 4, which proposes to add section 227 to the National Defence Act.

The questions we have had related especially to page 16, 227.16(1)(2) and the following, so it is suggested we go up to clause 5, and after clause 5 we can move on.

**The Chairman:** Honourable senators, is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-3, to amend the National Defence Act, the Criminal Code, the Sex Offender Information Registration Act, and the Criminal Records Act?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 2 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 3 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 4 carry?

**An Hon. Senator:** On division.

**The Chairman:** Shall clause 5 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 6 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 7 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Senator Joyal, are there clauses?

**Senator Joyal:** No, that is the one I had in particular.

**The Chairman:** Shall all clauses from clause 7 to 53 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the bill carry?

**An Hon. Senator:** On division.

**The Chairman:** On division.

Honourable senators, does the committee wish to discuss appending observations to the report?

**Senator Milne:** Yes.

Pouvons-nous donc passer outre à l'étude, article par article, du projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, le Code criminel, la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et la Loi sur le casier judiciaire?

**Le sénateur Joyal :** Monsieur le président, j'ai des réserves quant à l'article 4 qui propose d'ajouter l'article 227 à la Loi sur la défense nationale.

Les questions que nous avons se rapportaient plus précisément à la page 16, 227.16(1)(2) et la suivante, alors on propose que nous passions à l'article 5, et après celui-ci, nous pourrions poursuivre.

**Le président :** Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour que le comité étudie, article par article, le projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, le Code criminel, la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et la Loi sur le casier judiciaire?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 1 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 2 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 3 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 4 est-il adopté?

**Une voix :** Avec dissidence.

**Le président :** L'article 5 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 6 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 7 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Sénateur Joyal, y a-t-il des articles?

**Le sénateur Joyal :** Non, c'est celui que j'avais en particulier.

**Le président :** Les articles 7 à 53 inclusivement sont-ils adoptés?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Le projet de loi est-il adopté?

**Une voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Avec dissidence.

Honorables sénateurs, le comité souhaite-t-il discuter de l'annexion d'observations au rapport?

**Le sénateur Milne :** Oui.

**The Chairman:** Is it the wish of the committee to go in camera for consideration of the observations?

**Senator Andreychuk:** In camera.

**Senator Milne:** We usually go in camera.

**Senator Andreychuk:** Yes, because it gets out who said what. These are supposed to be committee observations. I think we should have the right to comment on them and come to some compromise.

**The Chairman:** I hear a consensus, honourable senators, that it will be in camera. We shall now go in camera.

The committee continued in camera.

**Le président :** Le comité souhaite-t-il siéger à huis clos pour discuter des observations?

**Le sénateur Andreychuk :** Oui, à huis clos.

**Le sénateur Milne :** Nous siégeons généralement à huis clos.

**Le sénateur Andreychuk :** Effectivement. Ainsi, nous savons qui a dit quoi. Ces comités sont censés être des comités d'observation. Je pense que nous devrions pouvoir en discuter pour ainsi en arriver à certains compromis.

**Le président :** Je vois qu'il y a consensus, honorables sénateurs, pour la poursuite des travaux à huis clos. Nous poursuivrons donc maintenant à huis-clos.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

*Senate of Canada:*

Mark A. Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel;  
Michel Patrice, Parliamentary Counsel.

#### TÉMOINS

*Sénat du Canada:*

Mark A. Audcent, légiste et conseiller parlementaire;  
Michel Patrice, conseiller parlementaire.





First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

### Legal and Constitutional Affairs

*Chair:*

The Honourable DONALD H. OLIVER

Monday, December 4, 2006  
Tuesday, December 5, 2006  
Wednesday, December 6, 2006  
Thursday, December 7, 2006

#### Issue No. 18

##### Third (final) meeting on:

Bill S-213, An Act to amend the Criminal Code  
(cruelty to animals)

##### Third (final) meeting on:

Bill S-1001, An Act respecting Scouts Canada

##### Third (final) meeting on:

The motion, together with the message from the House of Commons dated November 21, 2006, concerning Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability

##### First meeting on:

Bill C-16, An Act to amend the Canada Elections Act

#### INCLUDING:

THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill S-213)  
THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill S-1001)  
THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-2-Message)

#### APPEARING:

The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P.,  
Leader of the Government in the House of Commons and  
Minister for Democratic Reform

#### WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

### Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président :*

L'honorable DONALD H. OLIVER

Le lundi 4 décembre 2006  
Le mardi 5 décembre 2006  
Le mercredi 6 décembre 2006  
Le jeudi 7 décembre 2006

#### Fascicule n° 18

##### Troisième (dernière) réunion concernant :

Le projet de loi S-213, Loi modifiant le Code criminel  
(cruauté envers les animaux)

##### Troisième (dernière) réunion concernant :

Le projet de loi S-1001, Loi concernant Scouts Canada

##### Troisième (dernière) réunion concernant :

La motion ainsi que le message de la Chambre des communes daté du 21 novembre 2006, concernant le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation

##### Première réunion concernant :

Le projet de loi C-16, Loi modifiant la Loi électorale du Canada

#### Y COMPRIS :

LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le projet de loi S-213)  
LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le projet de loi S-1001)  
LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le projet de loi C-2-message)

#### COMPARAÎT :

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député,  
leader du gouvernement à la Chambre des communes et  
ministre de la réforme démocratique

#### TÉMOINS :

(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* LeBreton, P.C.
Baker, P.C.	(or Comeau)
Cowan	Nolin
Day	Ringuette
* Hays	Rivest
(or Fraser)	Stratton
Joyal, P.C.	Zimmer

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Zimmer substituted for that of the Honourable Senator Chaput (*November 30, 2006*).

The name of the Honourable Senator Cowan substituted for that of the Honourable Senator Zimmer (*December 4, 2006*).

The name of the Honourable Senator Campbell substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*December 5, 2006*).

The name of the Honourable Senator Zimmer substituted for that of the Honourable Senator Cowan (*December 5, 2006*).

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Campbell (*December 6, 2006*).

The name of the Honourable Senator Cowan substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*December 7, 2006*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président* : L'honorable Donald H. Oliver

*Vice-présidente* : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	* LeBreton, C.P.
Baker, C.P.	(ou Comeau)
Cowan	Nolin
Day	Ringuette
* Hays,	Rivest
(ou Fraser)	Stratton
Joyal, C.P.	Zimmer

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Zimmer est substitué à celui de l'honorable sénateur Chaput (*le 30 novembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est substitué à celui de l'honorable sénateur Zimmer (*le 4 décembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Campbell est substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 5 décembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Zimmer est substitué à celui de l'honorable sénateur Cowan (*le 5 décembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer est substitué à celui de l'honorable sénateur Campbell (*le 6 décembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 7 décembre 2006*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, November 23, 2006:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Di Nino, seconded by the Honourable Senator Johnson, for the second reading of Bill C-16, An Act to amend the Canada Elections Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Di Nino moved, seconded by the Honourable Senator Angus, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 23 novembre 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Di Nino, appuyée par l'honorable sénateur Johnson, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-16, Loi modifiant la Loi électorale du Canada.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Di Nino propose, appuyé par l'honorable sénateur Angus, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, December 4, 2006  
(44)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 1:03 p.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Cowan, Jaffer, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Oliver, Ringuette and Stratton (9).

*Other senators present:* The Honourable Senators Di Nino and Downe (2).

*In attendance:* Margaret Young, Analyst, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 26, 2006, the committee continued its consideration of Bill S-1001, respecting Scouts Canada. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 15.*)

**WITNESSES:**

*SCOUT eh!:*

Michael P. Reid, Chairman;

Edward (Ted) Claxton, Treasurer.

*Scouts Canada:*

Rob Stewart, Executive Commissioner and Chief Executive Officer;

Robert Laughton, Legal Counsel;

Glenn Armstrong, Chief Commissioner.

The Chair made an opening statement.

Mr. Reid and Mr. Claxton made statements and answered questions.

At 1:56 p.m., the committee suspended.

At 1:59 p.m., the committee resumed.

Mr. Laughton made a statement and, with Mr. Stewart and Mr. Armstrong, answered questions.

At 3:01 p.m., the committee suspended.

At 3:07 p.m., pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 26, 2006, the committee continued its consideration of Bill S-213, to amend the Criminal Code (cruelty to animals). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 15.*)

**WITNESSES:**

*Canadian Veterinary Medical Association:*

Dr. Paul Boutet, President;

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 4 décembre 2006  
(44)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 13 h 3, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Baker, C.P., Cowan, Jaffer, Joyal, C.P., Milne, Nolin, Oliver, Ringuette et Stratton (9).

*Autres sénateurs présents :* Les honorables sénateurs Di Nino et Downe (2).

*Également présente :* Margaret Young, analyste, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 26 octobre 2006, le comité poursuit son étude du projet de loi S-1001, Loi concernant Scouts Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 15 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*SCOUT eh! :*

Michael P. Reid, président;

Edward (Ted) Claxton, trésorier.

*Scouts Canada :*

Rob Stewart, commissaire général et directeur général;

Robert Laughton, conseiller juridique;

Glenn Armstrong, commissaire en chef.

Le président fait une déclaration.

M. Reid et M. Claxton font chacun un exposé et répondent ensuite aux questions.

À 13 h 56, le comité suspend ses travaux.

À 13 h 59, le comité reprend ses travaux.

M. Laughton fait un exposé et répond ensuite aux questions avec M. Stewart et M. Armstrong.

À 15 h 1, le comité suspend ses travaux.

À 15 h 7, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 septembre 2006, le comité poursuit son étude du projet de loi S-213, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 15 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Association canadienne des médecins vétérinaires :*

Dr Paul Boutet, président;

Dr. Alice Crook, Past Chair of the CVMA Animal Welfare Committee.

*Ontario Federation of Anglers and Hunters:*

Greg Farrant, Government Relations Manager.

*As an individual:*

Dr. Bessie Borwein.

*Canadian Federation of Humane Societies:*

Shelagh MacDonald, Program Director;

Mike Draper, Acting CEO, Ontario Society for the Prevention of Cruelty to Animals.

The Chair made a statement.

Dr. Boutet, Dr. Crook and Mr. Farrant made statements and answered questions.

At 4:19 p.m., the committee suspended.

At 4:23 p.m., the committee resumed.

Dr. Borwein and Ms. MacDonald made statements and, with Mr. Draper, answered questions.

At 5:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, December 5, 2006  
(45)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 1:45 p.m., in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Campbell, Day, Hays, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Oliver, Ringuette, Rivest, Stratton and Zimmer (12).

*Other senators present:* The Honourable Senator Banks, Cowan, Fairbairn, P.C., and Peterson (4).

*In attendance:* Katharine Kirkwood, Director, Law and Government Division, and Kristen Douglas, Analyst, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 23, 2006, the committee continued its consideration of the motion, together with the message from the House of Commons dated November 21, 2006, concerning Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 17.*)

Dre Alice Crook, ancienne présidente du Comité sur la santé animale.

*Ontario Federation of Anglers and Hunters :*

Greg Farrant, directeur des relations gouvernementales.

*À titre personnel :*

Dre Bessie Borwein.

*Fédération des sociétés canadiennes d'assistance aux animaux :*

Shelagh MacDonald, directrice des programmes;

Mike Draper, président-directeur général par intérim, Société pour la prévention de la cruauté envers les animaux de l'Ontario.

Le président fait une déclaration.

Le Dr Boutet, la Dre Crook et M. Farrant font chacun un exposé et répondent ensuite aux questions.

À 16 h 19, le comité suspend ses travaux.

À 16 h 23, le comité reprend ses travaux.

La Dre Borwein et Mme MacDonald font chacune un exposé et répondent ensuite aux questions avec M. Draper.

À 17 h 35, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 5 décembre 2006  
(45)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 13 h 45, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Baker, C.P., Campbell, Day, Hays, Joyal, C.P., Milne, Nolin, Oliver, Ringuette, Rivest, Stratton et Zimmer (12).

*Autres sénateurs présents :* Les honorables sénateurs Banks, Cowan, Fairbairn, C.P., et Peterson (4).

*Également présentes :* Katharine Kirkwood, directrice, Division du droit et du gouvernement, et Kristen Douglas, analyste, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 23 novembre 2006, le comité continue son examen de la motion ainsi que du message de la Chambre des communes daté du 21 novembre 2006 concernant le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 17 des délibérations du comité.*)



*WITNESSES:**Canadian Wheat Board:*

Ken Ritter, Chair of the Board of Directors;  
 Jim McLandress, General Counsel.

*Office of the Information Commissioner of Canada:*

Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner;  
 J.G.D. (Dan) Dupuis, Director General, Investigation and Reviews;  
 Daniel Brunet, Director, Legal Services;  
 Nadine Gendron, Legal Counsel.

The Chair made an opening statement.

Mr. Ritter made a statement and, with Mr. McLandress, answered questions.

At 3:08 p.m., the committee suspended.

At 3:13 p.m., the committee resumed.

Mr. Leadbeater made a statement and, together with Mr. Dupuis, Mr. Brunet and Ms. Gendron, answered questions.

The committee agreed to proceed in camera to consider a draft agenda.

At 4:37 p.m., the committee suspended.

At 4:45 p.m., the committee resumed in camera to consider a draft agenda.

It was agreed that senators' staff be authorized to remain during the in camera portion of this meeting.

It was agreed that the committee would meet at 10:00 a.m., Wednesday, December 6, 2006, to proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-213, to amend the Criminal Code (cruelty to animals) and of Bill S-1001, respecting Scouts Canada.

It was agreed that the committee invite the Honourable Robert Nicholson and government officials to appear in the afternoon of Wednesday, December 6, 2006, in relation to the committee's study of Bill C-16, to amend the Canada Elections Act.

At 4:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Wednesday, December 6, 2006  
 (46)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:02 a.m., in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*TÉMOINS :**Commission canadienne du blé :*

Ken Ritter, président du conseil d'administration;  
 Jim McLandress, avocat-conseil.

*Commissariat à l'information du Canada :*

Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information;  
 J. G. D. (Dan) Dupuis, directeur général, Enquêtes et révisions;  
 Daniel Brunet, directeur, Services juridiques;  
 Nadine Gendron, avocate.

Le président fait une déclaration.

M. Ritter fait un exposé et répond ensuite aux questions avec M. McLandress.

À 15 h 8, le comité suspend ses travaux.

À 15 h 13, le comité reprend ses travaux.

M. Leadbeater fait un exposé et répond ensuite aux questions avec M. Dupuis, M. Brunet et Mme Gendron.

Le comité convient d'étudier à huis clos l'ébauche d'un programme.

À 16 h 37, le comité suspend ses travaux.

À 16 h 45, le comité reprend ses travaux à huis clos pour examiner l'ébauche d'un programme.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la salle durant la partie de la séance qui se tient à huis clos.

Il est convenu que le comité se réunisse à 10 heures, le mercredi 6 décembre 2006, pour procéder à l'étude article par article du projet de loi S-213, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux) et le projet de loi S-1001, Loi concernant Scouts Canada.

Il est convenu que le comité invite l'honorable Robert Nicholson et des représentants du gouvernement à comparaître devant lui le mercredi 6 décembre 2006, en après-midi, dans le cadre de l'étude du projet de loi C-16, Loi modifiant la Loi électorale du Canada.

À 16 h 50, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le mercredi 6 décembre 2006  
 (46)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 2, dans la pièce 9 de l'immeuble Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Jaffer, Joyal, P.C., Milne, Oliver, Ringuette, Stratton and Zimmer (8).

*Other senators present:* The Honourable Senators Bryden and Di Nino (2).

*In attendance:* Margaret Young, Analyst, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 26, 2006, the committee continued its consideration of Bill S-213, to amend the Criminal Code (cruelty to animals). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 15.*)

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-213, to amend the Criminal Code (cruelty to animals).

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that clause 2 not carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry, as amended.

It was agreed that the bill be reported with amendment.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 26, 2006, the committee continued its consideration of Bill S-1001, respecting Scouts Canada. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 15.*)

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-1001, respecting Scouts Canada.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that the preamble stand postponed.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry.

It was agreed that clause 5 carry.

It was agreed that clause 6 carry.

It was agreed that clause 7 carry.

It was agreed that clause 8 carry.

It was agreed that clause 9 carry.

It was agreed that clause 10 carry.

It was agreed that clause 11 carry.

It was agreed that clause 12 carry.

It was agreed that clause 13 carry.

It was agreed that clause 14 carry.

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Baker, C.P., Jaffer, Joyal, C.P., Milne, Oliver, Ringuette, Stratton et Zimmer (8).

*Autres sénateurs présents :* Les honorables sénateurs Bryden et Di Nino (2).

*Également présente :* Margaret Young, analyste, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 septembre 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi S-213, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux) (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 15 des délibérations du comité.*)

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-213, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux).

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi, tel que modifié.

Il est convenu de faire rapport du projet de loi sans amendement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 26 octobre 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi S-1001, Loi concernant Scouts Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 15 des délibérations du comité.*)

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-1001, Loi concernant Scouts Canada.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude du préambule.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter l'article 3.

Il est convenu d'adopter l'article 4.

Il est convenu d'adopter l'article 5.

Il est convenu d'adopter l'article 6.

Il est convenu d'adopter l'article 7.

Il est convenu d'adopter l'article 8.

Il est convenu d'adopter l'article 9.

Il est convenu d'adopter l'article 10.

Il est convenu d'adopter l'article 11.

Il est convenu d'adopter l'article 12.

Il est convenu d'adopter l'article 13.

Il est convenu d'adopter l'article 14.



It was agreed that the preamble carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the Bill carry.

It was agreed that the Bill be reported without amendment.

At 10:12 a.m., the committee suspended.

At 10:13 a.m., the committee resumed in camera to discuss a draft agenda.

It was agreed that the Honourable Robert Nicholson and government officials appear before the committee at 5:00 p.m. this day.

At 10:15 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, December 6, 2006  
(47)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 5:00 p.m., in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Joyal, P.C., Milne, Oliver, Ringuette, Stratton and Zimmer (7).

*Other senators present:* The Honourable Senators Bryden, Cowan and Di Nino (3).

*In attendance:* James Robertson, Principal, Law and Government Division and Douglas, Analyst, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 23, 2006, the committee began its consideration of Bill C-16, to amend the Canada Elections Act.

APPEARING:

The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons and Minister for Democratic Reform.

WITNESSES:

*Privy Council Office:*

Dan McDougall, Director of Operations, Legislation and House Planning;

Douglas Wolfe, Senior Policy Advisor, Legislation and House Planning.

*Department of Justice Canada:*

Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section.

Il est convenu d'adopter le préambule.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi.

Il est convenu de faire rapport du projet de loi sans amendement.

À 10 h 12, le comité suspend ses travaux.

À 10 h 13, le comité reprend ses travaux à huis clos pour discuter de l'ébauche d'un programme.

Il est convenu que l'honorable Robert Nicholson et des représentants du gouvernement comparaissent devant le comité à 17 heures aujourd'hui.

À 10 h 15, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 6 décembre 2006  
(47)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 17 heures, dans la pièce 9 de l'immeuble Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Baker, C.P., Joyal, C.P., Milne, Oliver, Ringuette, Stratton et Zimmer (7).

*Autres sénateurs présents :* Les honorables sénateurs Bryden, Cowan et Di Nino (3).

*Également présents :* James Robertson, analyste principal, Division du droit et du gouvernement, et Kristen Douglas, analyste, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 23 novembre 2006, le comité entreprend son examen du projet de loi C-16, Loi modifiant la Loi électorale du Canada.

COMPARAÎT :

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre de la réforme démocratique.

TÉMOINS :

*Bureau du Conseil privé :*

Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et planification parlementaire;

Douglas Wolfe, conseiller principal en politiques, Législation et planification parlementaire.

*Ministère de la Justice Canada :*

Warren J. Newman, avocat-conseil, Section du droit constitutionnel et administratif.

The Chair made an opening statement.

Mr. Nicholson made a statement and, with Mr. McDougall, Mr. Wolfe and Mr. Newman, answered questions.

At 6:47 p.m., the committee suspended.

At 7:13 p.m., the committee dispersed for want of quorum to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, December 7, 2006  
(48)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:25 a.m., in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Cowan, Day, Joyal, P.C., Milne, Oliver, Ringuette, Stratton and Zimmer (9).

*Other senator present:* The Honourable Senator Bryden (1).

*In attendance:* Katharine Kirkwood, Director, Law and Government Division and Kristen Douglas, Analyst, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 23, 2006, the committee continued its consideration of the motion, together with the message from the House of Commons dated November 21, 2006, concerning Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 17.*)

WITNESS:

*Treasury Board of Canada:*

Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services, Treasury Board Portfolio.

The Chair made an opening statement.

The committee considered a draft report on the motion, together with the message from the House of Commons dated November 21, 2006, concerning Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability.

After debate, Mr. Wild was invited to the table to answer questions.

The committee agreed to adopt the draft report as amended and agreed that the Chair present the report to the Senate this day.

Le président fait une déclaration.

M. Nicholson fait un exposé et répond ensuite aux questions avec M. McDougall, M. Wolfe et M. Newman.

À 18 h 47, le comité suspend ses travaux.

À 19 h 13, le président déclare que la séance est levée en raison de l'absence de quorum.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 7 décembre 2006  
(48)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 25, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Baker, C.P., Cowan, Day, Joyal, C.P., Milne, Oliver, Ringuette, Stratton et Zimmer (9).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Bryden (1).

*Également présentes :* Katharine Kirkwood, directrice, Division du droit et du gouvernement, et Kristen Douglas, analyste, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 23 novembre 2006, le comité poursuit son étude de la motion ainsi que du message de la Chambre des communes daté du 21 novembre 2006 concernant le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 17 des délibérations du comité.*)

TÉMOIN :

*Conseil du Trésor du Canada :*

Joe Wild, avocat-conseil, Contentieux, Portefeuille du Conseil du Trésor.

Le président fait une déclaration.

Le comité examine l'ébauche d'un rapport sur la motion ainsi que le message de la Chambre des communes daté du 21 novembre 2006 concernant le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation.

Après le débat, M. Wild est invité à répondre à des questions.

Le comité convient d'adopter l'ébauche du rapport tel que modifié et convient que le président présente le rapport au Sénat aujourd'hui.



It was agreed that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to approve the final version of the report taking into consideration today's discussion and with any necessary editorial, grammatical or translation changes required.

At 10:00 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Il est convenu que le Sous-comité du programme et de la procédure approuve la version finale du rapport en prenant en considération la discussion d'aujourd'hui et qu'il apporte tout changement nécessaire lié à la forme, à la grammaire ou à la traduction.

À 10 heures, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité,*

Gérald Lafrenière

*Clerk of the Committee*

**REPORTS OF THE COMMITTEE**

Wednesday, December 6, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

**SIXTH REPORT**

Your committee, to which was referred Bill S-213, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals), has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, September 26, 2006, examined the said Bill and now reports the same with the following amendment:

*1. Delete clause 2, page 5.*

Respectfully submitted,

Wednesday, December 6, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

**SEVENTH REPORT**

Your committee, to which was referred Bill S-1001, An Act respecting Scouts Canada, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, October 26, 2006, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Thursday, December 7, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

**EIGHTH REPORT**

Your committee, to which was referred the motion of the Honourable Senator LeBreton, P.C., dated November 22, 2006, and the message from the House of Commons, dated November 21, 2006, relating to amendments to Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, November 23, 2006, examined the said motion and message, heard witnesses, and now reports as follows.

Your committee recommends:

That the Senate concur in the amendments made by the House of Commons to its amendments 29, 98 and 153 to Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability;

That the Senate do not insist on its amendments 4 to 12, 14, 15, 18 to 20, 22 to 24, 28, 30, 31, 68, 69, 71, 80, 83, 85, 88 to 90, 92, 96, 100 to 102, 107 to 110, 113, 115, 116, 118 to 121, 123, 128 to 134, 136 to 143, 145, 147 to 151, 154, 155 and 157 to which the House of Commons has disagreed;

**RAPPORTS DU COMITÉ**

Le mercredi 6 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

**SIXIÈME RAPPORT**

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi S-213, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux), a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 26 septembre 2006, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec l'amendement suivant :

*1. Supprimer article 2, page 5*

Respectueusement soumis,

Le mercredi 6 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

**SEPTIÈME RAPPORT**

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi S-1001, Loi concernant Scouts Canada, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 26 octobre 2006, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le jeudi 7 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

**HUITIÈME RAPPORT**

Votre comité, auquel a été déféré la motion de l'honorable sénateur LeBreton, C.P., daté du 22 novembre 2006, et le message de la Chambre des communes, daté du 21 novembre 2006, au sujet du Projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 23 novembre 2006, examiné ladite motion et ledit message, entendu des témoins, et en fait rapport comme il suit.

Votre comité recommande :

Que le Sénat agréé les amendements apportés par la Chambre des communes à ses amendements 29, 98 et 153 au projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation;

Que le Sénat n'insiste pas sur ses amendements 4 à 12, 14, 15, 18 à 20, 22 à 24, 28, 30, 31, 68, 69, 71, 80, 83, 85, 88 à 90, 92, 96, 100 à 102, 107 à 110, 113, 115, 116, 118 à 121, 123, 128 à 134, 136 à 143, 145, 147 à 151, 154, 155 et 157, auxquels les Communes n'ont pas acquiescé;



That the Senate do insist on its amendment 2 because it must be clearly recognized that the two Houses of Parliament are not public sector entities in the same way as are federal departments and agencies, which are in fact bodies responsible to Canadians through Parliament; and that the Senate do insist on amendments 25, 34 to 54, 55(a) to (d), 55(e)(ii) to (viii), 56 to 62, 65 and 94, since these amendments, which deal with the Senate Ethics Officer, are of significant importance to the status and privileges of the Senate of Canada as a constitutionally separate and independent House of Parliament, and reflect the practice of other Westminster based parliamentary democracies; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly and seek their concurrence.

Respectfully submitted,

*Le président,*

DONALD H. OLIVER

*Chair*

Que le Sénat insiste sur l'amendement 2, parce qu'il reconnaît clairement que les deux chambres du Parlement ne sont pas des entités publiques au même titre que les ministères et organismes fédéraux, mais qu'elles sont plutôt des organes responsables envers les Canadiens par le biais du Parlement; et que le Sénat insiste sur les amendements 25, 34 à 54, 55a) à d), 55e)(ii) à (viii), 56 à 62, 65 et 94, puisque ces amendements, qui portent sur le conseiller sénatorial en éthique, sont très importants pour le statut et les privilèges du Sénat du Canada à titre de chambre du Parlement distincte et indépendante, au sens de la Constitution, et reflètent les façons de faire d'autres démocraties parlementaires selon le modèle de Westminster; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer et requérir son consentement.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

OTTAWA, Monday, December 4, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-1001, respecting Scouts Canada; and Bill S-213, to amend the Criminal Code (cruelty to animals), met this day at 1:03 p.m. to give consideration to the bills.

**Senator Donald Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, this is the second meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs in relation to Bill S-1001, respecting Scouts Canada.

The summary of the bill indicates that it consolidates and updates the statutes governing the corporation known as the Boy Scouts of Canada in order to reflect more accurately its current status in Canada. It also changes the name of the corporation to Scouts Canada and makes other technical and incidental changes relating to the administration of its affairs.

On November 8, we heard from the Honourable Senator Consiglio Di Nino, the sponsor of this bill, and from Mr. Robert Stewart, the Executive Commissioner and Chief Executive Officer of Scouts Canada.

Today we are pleased to hear from Scout *eh!*, a group of over 700 registered Scouts Canada members whose goal is to turn Scouts Canada into a more democratic association.

**Michael P. Reid, Chairman, SCOUT *eh!*:** Honourable senators, committee officials, guests and esteemed colleagues, please allow me to introduce myself. My name is Michael Reid. I am a registered Scouter of Scouts Canada and the Chairman of the Scouts Canada Ordinary-member Unity Taskforce Association or, as we call it, Scout *eh!*

This association exists to give a voice to the thousands of Scouters across Canada who feel they have none with the current form of governance within our association. I come to you today from Montreal to address concerns that I, as a Scouter and as a Canadian citizen, have with the bill before you.

[*Translation*]

Before I get started, I would like to say how wonderful an experience it is for me to be here with you today. I am just a regular guy who was born here and who is proud to be a Canadian. I have volunteered my services to the community and to my country my entire life. Being a volunteer gives me an opportunity to give back to my country for all of the benefits I enjoy as a Canadian.

I will now switch back to my mother tongue, to make it easier on your ears.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 4 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel sont renvoyés le projet de loi S-1001, Loi concernant Scouts Canada, et le projet de loi S-213, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux), se réunit aujourd'hui à 13 h 3 pour étudier les projets de loi.

**Le sénateur Donald Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, voici la deuxième réunion du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles à propos du projet de loi S-1001, Loi concernant Scouts Canada.

Le sommaire du projet de loi fait voir que ce dernier regroupe et met à jour les diverses lois régissant l'association dénommée Les Boys Scouts du Canada afin de mieux correspondre à sa situation actuelle au Canada. Il remplace le nom de l'association par « Scouts Canada » et apporte d'autres changements techniques ou accessoires touchant l'administration de ses affaires.

Le 8 novembre, nous avons entendu le témoignage de l'honorable sénateur Consiglio Di Nino, parrain du projet de loi, et de M. Robert Stewart, commissaire général et directeur général de Scouts Canada.

Nous sommes heureux d'accueillir aujourd'hui Scout *eh!*, regroupement de plus de 700 membres dûment inscrits de Scouts Canada dont le but est de faire de Scouts Canada une association plus démocratique.

**Michael P. Reid, président, SCOUT *eh!* :** Honorables sénateurs, responsables du comité, invités et estimés collègues, permettez-moi de me présenter. Je m'appelle Michael Reid. Je suis membre inscrit de Scouts Canada, animateur de section et président de la Scouts Canada Ordinary-member Unity Taskforce Association, que nous appelons Scout *eh!*

L'association en question existe pour servir de tribune à des milliers d'animateurs des scouts qui, partout au Canada, estiment ne pas avoir leur mot à dire dans la forme actuelle de gouvernance que pratique notre association. Je suis venu de Montréal aujourd'hui pour vous faire part des préoccupations que le projet de loi à l'étude devant votre comité suscite chez moi, en tant que membre des scouts et en tant que citoyen canadien.

[*Français*]

Avant de débiter, j'aimerais dire que cette occasion d'être ici parmi vous aujourd'hui est incroyable pour moi. Je suis un gars ordinaire, né Canadien et fier d'être Canadien. J'ai été bénévole toute ma vie pour rendre service aux communautés et au Canada. Pour moi, le bénévolat me donne la chance de payer ma dette au Canada, une dette heureuse grâce à tous les bénéfices que je reçois comme Canadien.

Maintenant, avant de vous casser les oreilles, je vais retourner à ma langue maternelle.



*[English]*

I am proud of my country and I have served it in many types of volunteerism over the course of my life. It is a debt of gratitude for me as a Canadian. Volunteerism is one of the things that make this country great. It is my pleasure to contribute in some small way to that greatness.

What is absolutely astounding to me is that I can come to Ottawa as an ordinary citizen, enter these Houses of Parliament and have the opportunity and the right to speak, to air my concerns, to be heard, to possibly have an effect on the direction of a law which, when passed, will affect the lives of thousands of volunteers and youth in this country.

For me, this is an honour that I would never have believed possible. One ordinary guy, one voice, and the government that makes the laws of the land will listen. It is democracy at its finest and it is why Canada shines as the premier democracy of the world. At this moment I have never been prouder to be Canadian. I wish to thank you all for this opportunity.

Growing up Canadian is a blessing. Inherent in the fabric of being Canadian is the knowledge that one is free, that one has inalienable rights, and that, as I mentioned before, one lives in a democracy.

In my schooling and Scouting life, I was taught that democracy is a right to stand up for; it is not a privilege. I was encouraged to serve my country through volunteerism. I was taught that one person can make a difference. This is embedded in the very foundation of Canadian society and in the national psyche of Canadians.

Imagine if you will, an association whose mission is to build better citizens, an association charged with teaching those citizens how to learn by doing. Imagine an association that encourages the youth of society to higher service and challenges them to lead by example, a movement that encourages free thought; standing up for what is right and defending those who cannot or will not speak. This is the movement of Scouting in Canada, an association considered so important at its inception that it was created with a Royal Charter by Parliament.

This ordinary person who professes his pride as a Canadian is the same man who has always been proud to wear this uniform. For me, this uniform stands for more than 100 years of Scouting; it stands for more than badge-earning, camping fun and brotherhood; it is more than a good deed every day, helping others and being a friend to all. To me, this uniform symbolizes a promise made.

“On my honour, I promise that I will do my duty to God, the Queen and my country.” These lines from the Scout Promise are a commitment, and this promise I have striven to live by ever since I was invested as a young lad of 12 years. I have taken my Scout

*[Traduction]*

Je suis fier de mon pays, que j'ai servi en pratiquant de nombreuses formes de bénévolat au cours de ma vie. C'est pour moi une dette de reconnaissance que j'ai, en tant que Canadien. Le bénévolat est l'une des choses qui font que ce pays est merveilleux. C'est pour moi un plaisir d'ajouter une petite pierre à un grand édifice.

Ce qui m'abasourdit tout à fait, c'est le fait que je puisse venir à Ottawa en tant que citoyen ordinaire, entrer dans les chambres du Parlement et avoir l'occasion et le droit de prendre la parole, de faire valoir mes préoccupations, d'être entendu, d'avoir peut-être un effet sur l'orientation d'une loi qui, une fois adoptée, aura une incidence sur la vie de milliers de bénévoles et de jeunes au pays.

C'est pour moi un honneur que je n'aurais jamais cru possible. Un gars ordinaire, une voix — et le gouvernement qui fait les lois du pays m'écouterà. Voilà la démocratie à son meilleur; voilà pourquoi le Canada est le premier joyau des démocraties dans le monde. En ce moment, je peux dire que je n'ai jamais été aussi fier d'être canadien. Je tiens à vous remercier, tous, de l'occasion qui m'est offerte ici.

Grandir au Canada est une bénédiction. C'est un élément constitutif du tissu canadien, nous savons que nous sommes libres, que nous jouissons de droits inaliénables et que, comme je l'ai déjà mentionné, nous vivons en démocratie.

Durant ma vie d'écolier et de scout, j'ai appris que la démocratie est un droit qu'il faut défendre; ce n'est pas un privilège. J'ai été encouragé à servir mon pays par la voie du bénévolat. J'ai appris qu'une seule personne peut changer les choses. Cela est ancré dans les fondations mêmes de la société canadienne et dans la pensée nationale.

Si vous le voulez bien, imaginez une association dont la mission consiste à former de meilleurs citoyens, une association qui montre aux citoyens en question à apprendre par l'action. Imaginez une association qui encourage les jeunes d'une société à aspirer à quelque chose de noble et qui les met aux défis de montrer la voie, un mouvement qui encourage la libre pensée; l'idée de défendre ce qui est droit et de défendre ceux qui ne peuvent ou ne veulent parler. C'est le mouvement des scouts au Canada, une association considérée comme si importante à ses débuts qu'elle est née grâce à l'adoption d'une charte royale au Parlement.

L'homme ordinaire qui déclare être fier d'être canadien est le même homme qui a toujours été fier de porter l'uniforme que vous voyez. Pour moi, l'uniforme en question représente davantage que 100 ans d'activités des scouts; il représente davantage que les insignes accordés, que le plaisir de camper, que la fraternité; il représente plus qu'une bonne action accomplie tous les jours, que le fait d'aider autrui et d'être l'ami de tous. À mes yeux, l'uniforme symbolise une promesse.

« Sur l'honneur, je promets de faire mon devoir envers Dieu, la Reine et mon pays. » Ce passage de la promesse du scout constitue un engagement, une promesse dont je fais mon credo depuis que j'ai été investi au jeune âge de 12 ans. Je prends au

Promise seriously, and that means I have to do my duty and stand up for democracy as it pertains to the bill before you today.

Scouts Canada says it is simply a name change and a housekeeping bill, formalizing the Scouts name from Boy Scouts of Canada to Scouts Canada. That is okay with me and it is okay with almost everyone I know. However, hidden within this act are words that will virtually eliminate any formal democracy in the Canadian institution we call Scouting.

As an ordinary member of Scouts Canada, I have no rights. I cannot elect a commissioner from my own area to represent me at the next level of management. I have no formal vehicle where I can get up and yell, "stop." I cannot even stand and ask a question at a Scouts Canada annual general meeting. This bill, as I understand it, will entrench a system of circular appointments of voting members that will not truly represent the grassroots of Scouting, and the grassroots is where Scouting really happens.

The people in these voting positions are well-meaning, but good intentions mean nothing if a fundamental Canadian value is missing.

Scouts Canada will say it has democracy and that it has more voting members than ever before with this new method of governance as outlined in the bill. More votes mean nothing when the persons making them have no moral authority or mandate from the people they represent.

The thousands of frontline Scouters who are this movement have been disenfranchised. Those who are the supposed stakeholders of the movement have no say. It is true that a large majority of them will keep their nose to the local grindstone and make Scouting happen despite any rhetoric. I would be much happier to see them do their jobs knowing they have a true say in their association. They should know they are making a difference with their association and not in spite of it. I want them to be proud not only of their Scouting but also with the knowledge that their Scouting reflects the democratic principles of the world Scouting movement to which Scouts Canada purports to subscribe. More important, I want them to reflect those values that we as Canadians take for granted every day because they are a part of the social fabric of this country.

I will leave it to my esteemed colleague Scouter Ted to speak to you of the nuts and bolts of the matter. I do not pretend to understand everything in the bill. I do understand however, that the bill in its present form is not a step forward with a new name for a new Scouting century. If passed in its present form, it is a step backwards to a less enlightened time, and for me, the new name will be a little tarnished.

sérieux ma promesse de scout — et cela veut dire que je dois faire mon devoir et défendre la démocratie en tant qu'elle s'applique au projet de loi que vous avez devant les yeux aujourd'hui.

Selon Scouts Canada, il s'agit simplement d'un changement de nom et d'un projet de loi d'ordre administratif, ayant pour effet d'officialiser le changement de nom de Les Boy Scouts du Canada à Scouts Canada. Je trouve cela acceptable, tout comme presque toutes les personnes que je connais. Cependant, il y a, dissimulés dans ce texte de loi, des mots qui ont pour effet d'éliminer pratiquement toute démocratie formelle dans l'institution canadienne que nous appelons scoutisme.

En tant que membre ordinaire de Scouts Canada, je n'ai aucun droit. Je ne peux élire le commissaire de mon secteur, qui me représentera au prochain palier de la direction. Je n'ai accès à aucun moyen d'expression officielle qui me permettrait de me lever pour crier : « Arrêtez ». Je ne peux même pas me lever et poser une question à l'assemblée générale annuelle de Scouts Canada. D'après ce que j'en vois, le projet de loi servira à enraciner une méthode circulaire de nominations des membres votants, qui ne représenteront pas vraiment la base du mouvement de scoutisme. Or, la base, c'est là où le scoutisme se déploie vraiment.

Les membres votants en question sont bien intentionnés, mais les bonnes intentions ne servent à rien si une valeur canadienne fondamentale fait défaut.

Scouts Canada affirme qu'elle forme une institution démocratique et qu'elle compte plus de membres votants que jamais auparavant grâce à la nouvelle méthode de gouvernance ainsi énoncée dans le projet de loi. Un nombre accru de votes ne veut rien dire si les personnes qui votent ne sont pas mandatées par ceux qu'elles représentent, si elles n'ont pas l'autorité morale voulue pour agir ainsi.

Les milliers d'animateurs qui forment la proue du mouvement ont été privés de leurs droits. Les présumés gardiens du mouvement n'ont pas de mode d'expression. Il est vrai que la grande majorité d'entre eux continuera de s'échiner localement pour que le scoutisme perdure, quelles que soient les controverses. Je serais beaucoup plus heureux de les voir faire leur travail en sachant qu'ils ont voix au chapitre dans leur association. Ils devraient savoir qu'ils ont une incidence sur la vie des gens grâce à leur association et non pas malgré elle. Je veux qu'ils soient fiers non seulement du scoutisme, mais aussi du fait que le scoutisme reflète les principes démocratiques d'un mouvement mondial auquel Scouts Canada prétend adhérer. Fait encore plus important, je souhaite qu'ils incarnent les valeurs que nous tenons pour acquises tous les jours, en tant que Canadiens, car elles font partie du tissu social du pays.

Je laisserai le soin à mon estimé collègue, l'animateur Ted, de vous parler des rouages de l'affaire. Je ne prétends pas comprendre tout ce qui se trouve dans le projet de loi. Je comprends tout de même que, sous sa forme actuelle, il ne représente pas une avancée avec un nouveau nom pour un nouveau siècle de scoutisme. S'il est adopté sous sa forme actuelle, il nous ramène à une époque moins éclairée et, pour moi, cela vaudra dire que le nom est un peu terni.



I thank you for your attention and will answer any questions you may have.

**Edward (Ted) Claxton, Treasurer, SCOUT eh!** : I am a barrister and solicitor in the Province of Ontario and have been for over 25 years. I was a Scout as a youth and have been in a leadership position for over 13 years.

I became part of the SCOUT eh! organization for the same reason that Scouter Mike Reid did.

With respect to the name change of Scouts Canada, the name was changed in 1961 when a similar small bill came before the Senate. It was changed from the Canadian General Council of the Boy Scouts Association to Boy Scouts of Canada. It was a three-paragraph bill. There is no opposition to the name change to Scouts Canada. That is not what we are here to oppose. Indeed, we agree that it would be a proper thing to have a change of the formal name to Scouts Canada by the process of an amendment as was made in 1961. I am sure that the five girls that I have in my Scout troop would be very glad if it were not the Boy Scouts anymore. It would be an amendment that would be particularly suitable in the one hundredth-anniversary year of Scouts Canada.

Why are we here then, senators? The name change is a non-issue. What is at issue are other changes, which, although subtle, are, in fact, fundamental. They propose changes that are basically at the root of Scouting.

I will look at three clauses: first, the objects clause; second, the corporate capacity clause; and, third, the repeal clause.

First, we need to look at the amendment of the objects clause, which is in paragraph 2 of both bills. In the current statute, it says the following in clause 2, "The purpose and powers of the corporation shall be to promote and carry out in Canada the objects of the said association." The purpose is to carry out the objects of the association.

The proposed clause states:

The object of the Corporation is to promote the mission of scouting among young persons.

The act says, "... the instructing of boys." We would like that to change to "young people." The act goes on to say to "carry out in Canada the objects of the said Association, in various principles and to promote and assist in the establishment of associations, local associations, to publish and sell books and generally to do all things necessary requisite for providing and maintaining an efficient organization.

The purpose of the corporate aspect is to support the local associations and the local organization because this is a movement, and a movement is a voluntary association for the promotion of mutually agreed upon objects. If we compare the purposes, it says to "promote the mission of scouting." In the statute that stands, of course, it is all set out. The mission of Scouting then becomes subject to change by bylaw because this document called the Scouts Canada Act acts as our constitution

Je vous remercie de l'attention que vous m'accordez et je suis disposé à répondre à toutes vos questions.

**Edward (Ted) Claxton, trésorier, SCOUT eh!** : Je suis avocat et conseiller juridique dans la province de l'Ontario, et ce, depuis plus de 25 ans. J'ai été scout pendant ma jeunesse et j'occupe une fonction de direction au sein du mouvement depuis plus de 13 ans.

Je me suis joint à l'organisation SCOUT eh! pour la même raison que l'animateur Mike Reid.

Pour ce qui est de l'adoption du nom Scouts Canada, le nom a été changé en 1961, au moment où le Sénat a été saisi d'un petit projet de loi semblable. À ce moment-là, le Canadian General Council of the Boy Scouts Association est devenu Les Boy Scouts du Canada. Le projet de loi faisait trois paragraphes. Personne ne s'oppose à l'adoption du nom Scouts Canada. Nous ne sommes pas venus nous opposer à cette mesure. De fait, nous sommes d'accord pour dire qu'il conviendrait de modifier le nom officiel, pour que cela devienne Scouts Canada, au moyen d'une modification, comme cela s'est fait en 1961. Je suis certain que les cinq filles qui font partie de ma troupe seraient très heureuses de savoir que ce ne sont plus les Boy Scouts. La modification tomberait particulièrement bien à l'occasion du centenaire de Scouts Canada.

Pourquoi sommes-nous donc ici, amis sénateurs? Le changement de nom ne pose pas de problème. Ce qui pose un problème, ce sont les autres modifications, qui, même si elles sont subtiles, touchent de fait à quelque chose de fondamental. Elles touchent à la racine même du scoutisme.

Je porterai mon regard sur trois articles : d'abord, celui de l'objet; ensuite, celui de la capacité; enfin, celui de l'abrogation.

D'abord, nous devons étudier la modification de l'article portant sur l'objet de l'organisation, qui se trouve au paragraphe 2 des deux projets de loi. Dans la loi actuelle, l'article 2 s'énonce comme suit : « Les fins et les pouvoirs de la Corporation sont de favoriser et de réaliser au Canada les objets de ladite Association. » Il s'agit de réaliser les objectifs de l'association.

L'article proposé se lit comme suit :

L'Association a pour objet de promouvoir la mission du scoutisme auprès des jeunes.

La loi, elle, parle plutôt d'« enseigner aux garçons ». Nous voudrions que cela devienne les « jeunes ». Plus loin, la loi dit qu'il s'agit de « réaliser au Canada les objets de ladite Association » sous divers rapports, et notamment favoriser et seconder l'établissement d'associations locales, entre autres d'associations locales; publier et vendre des livres; et généralement faire toutes choses nécessaires pour promouvoir et maintenir une organisation efficace.

La capacité de l'association renvoie à la capacité de venir en aide aux associations locales et à l'organisation locale, car il s'agit d'un mouvement — d'un mouvement qui est une association bénévole visant à promouvoir des objectifs sur lesquels les parties se sont entendues. Si nous comparons les objets, nous voyons qu'il est dit : « promouvoir la mission du scoutisme ». Sous sa forme actuelle, bien entendu, la loi énonce le tout. Ensuite, la mission devient modifiable par règlement interne, car le document

for our association. By saying that the purpose is to promote the mission of scouting, then how and why do we know what the mission of scouting is? There is no reference in there to the World Organization of the Scout Movement, nor is there any reference in there to what it is that would be promoted. As such, as I said, that becomes subject to the amendment of the bylaws, which can be defined in any way.

Our problem is that as ordinary members, we no longer have any influence over our organization.

Second, I want to compare the corporate capacity clause. That is clause 3. Clause 3 states, "The Corporation has the capacity of a natural person and, subject to this Act, all the powers, rights and privileges of a natural person."

Under the current legislation, it says that a large number of prominent people in Canada at the time, namely, in 1914, and their successors in the corporation hereby created are incorporated and under the name Canadian General Council of the Boy Scouts Association, "hereby called the corporation." The words "hereby called the corporation" are indicative of words of convenience. It is called "the corporation" so you do not have to continually repeat "the Canadian General Council of the Boy Scouts Association." This new bill sets up the powers of an individual person. The Corporations Act has a definition in it, and the Interpretation Act provides for what the powers of a corporation are under section 21(1), (2), and (3).

Section 21(1) is really the only important part. It says, "... words establishing a corporation," and that is what happens in the statute we have now; it establishes a corporation.

It goes on to say, "... invests in the corporation the power to sue and be sued and contract and have a seal, have perpetual succession, acquire and hold property and alienate property."

It then talks about the English and French names and then says, very importantly, subsection (c) of section 21(1) as "... vesting in the majority of the members of the corporation the power to bind the others by their acts."

As it stands, we are supposedly all members of the corporation, but by bylaw — and in my humble opinion of the bylaw is that it is probably *ultra vires* and could be changed — it changed a fundamental nature by saying that there are two kinds of members. There are voting members, of whom there are 100, and there are ordinary members, to which class we have been consigned and we cannot elect those voting members. Those voting members are appointed effectively by a circular system.

I do not know whether you have received it yet, but I sent documentation to the clerk of this committee. I hope that you would look at that circular system and see how we are all eliminated from any effective participation. The only purpose of using language that says "the capacity of a natural person," is to

intitulé Loi concernant Scouts Canada nous tient lieu d'acte constitutif en tant qu'association. Il est bien d'affirmer qu'il s'agit de promouvoir la mission du scoutisme, mais, à ce moment-là, comment pouvons-nous savoir quelle est cette mission? Il n'y a aucune référence à l'organisation mondiale du mouvement du scoutisme, ni à ce qu'il faudrait promouvoir au juste. Comme je l'ai dit, cela est assujéti à la modification des règlements de l'association, qui peut être définie de n'importe quelle façon.

La difficulté que nous y voyons, en tant que membres ordinaires, c'est que nous n'avons plus quelque influence que ce soit sur notre organisation.

Ensuite, je veux comparer les articles sur la capacité. C'est l'article 3. L'article 3 se lit comme suit : « L'association a la capacité d'une personne physique et, sous réserve des autres dispositions de la présente loi, elle en possède les pouvoirs, les droits et les privilèges. »

D'après la loi actuelle, un grand nombre d'éminences à l'époque au Canada — nous sommes en 1914 — et leurs ayants droit à l'égard de l'association créée sont constituées en société sous le nom de Canadian General Council of the Boy Scouts Association, « ci-après appelée la Corporation ». Cette appellation est établie par souci de commodité. Le législateur dit « la Corporation » de façon à ne pas avoir à répéter sans cesse la « Canadian General Council of the Boy Scouts Association ». Le projet de loi énonce les pouvoirs d'une personne. La Loi sur les corporations canadiennes comporte une définition à cet égard, et la Loi sur l'interprétation énonce les pouvoirs d'une telle entité aux paragraphes 21(1), (2) et (3).

Seul le paragraphe 21(1) importe vraiment. Il renferme le passage suivant : « La disposition constitutive d'une personne morale comporte [...] »; c'est ce qui se trouve en ce moment dans la loi. Une corporation est ainsi créée.

La suite se lit comme suit : « l'attribution du pouvoir d'ester en justice, de contracter sous sa dénomination, d'avoir un sceau et de le modifier, d'avoir succession perpétuelle, d'acquérir et de détenir des biens meubles dans l'exercice de ses activités et de les aliéner ».

Puis, il est question des noms français et anglais; ensuite, et c'est très important, l'alinéa c) du paragraphe 21(1) énonce « l'attribution à la majorité de ses membres du pouvoir de lier les autres par leurs actes ».

En ce moment, nous sommes tous censés être membres de l'association, mais par voie de règlement — à mon humble avis, le règlement représente probablement un excès de pouvoir, et il pourrait être modifié [...] c'est un aspect fondamental qui est modifié quand il est dit qu'il existe deux catégories de membres. Il y a les membres votants, qui sont au nombre de 100, puis il y a les membres ordinaires, catégorie dans laquelle nous avons été classés. Or, nous ne pouvons élire les membres votants en question. Les membres votants sont effectivement nommés selon une formule circulaire.

Je ne sais pas si vous avez encore reçu le colis, mais j'ai transmis de la documentation au greffier du comité. J'espère que vous allez pouvoir regarder la formule circulaire en question pour voir en quoi nous sommes exclus de toute possibilité de participer à la démarche. L'évocation de la « capacité d'une personne



concentrate the membership into one person. This is language that business corporations use, not eleemosynary charitable corporations.

By having a statute that says “all the powers of an individual person” then the board of governors has to think about where its fiduciary obligation lies. Where you have a natural person and a corporation instituted and constituted of a natural person, the person’s fiduciary obligation is to the corporate entity.

**The Chairman:** That is understood.

**Mr. Claxton:** In a membership it is to the members. That is why we say this makes a fundamental change in the nature of the organization.

**The Chairman:** You wanted to say something about the repeals clause.

**Mr. Claxton:** Yes, when a statute is repealed, the old statute is gone except for matters that have been previously established. The question of the association, in our view, will be swept away by the repeal because there is no mention in the new bill of Scouting being an association of members. It is now a natural person. We believe that change will fundamentally entrench what is in the bylaws now because the law is that once Parliament has passed it, you cannot look inside or behind the legislation. The courts have said that repeatedly.

Scouts Canada claims that this is a modernization of the statute for the 21st century, but most of the bill is actually the same as the 1914 act. The proposed changes are not mere housekeeping matters but matters of substance that only serve to enforce the disenfranchisement of the membership.

In our view in the statute that is now in effect, the bylaws have been abused to the detriment of the membership which no longer has any real forum. The change that was made by those bylaws went far beyond merely regulating classes of membership as an honorary member or a youth member or an adult member, but went to the heart and made a distinction between voting members and ordinary members.

I would ask that you consider this: More than ever Canadians are demanding accountability from their organizations. Our youth deserve no less than the best in corporate government. The statute represents the constitution of Scouts Canada. In order for that document to be a document for the 21st century, it must enshrine some fundamental concepts, including democracy, accountability and membership rights.

**The Chairman:** Mr. Claxton, thank you for that introduction and for bringing us the three sections of the act about which you have concerns.

You will recall when we last sat on this particular bill we heard from Senator Di Nino and Mr. Rob Stewart, the executive commissioner and chief executive officer of Scouts Canada. At

physique » vise uniquement à concentrer en une seule personne, pour ainsi dire, les qualités de l’ensemble des membres. C’est là le vocabulaire des sociétés commerciales, et non pas celui des établissements de bienfaisance.

Dans la mesure où la loi dit de l’association qu’« elle en possède les pouvoirs » — ceux d’une personne physique —, le conseil des gouverneurs doit réfléchir à son obligation fiduciaire. Dans la mesure où il est question d’une personne physique et d’une société constituée en personne morale, l’obligation fiduciaire est envers l’entité elle-même.

**Le président :** C’est entendu.

**M. Claxton :** Sinon, c’est envers les membres. Voilà pourquoi nous affirmons qu’il s’agit là d’une modification fondamentale, qui touche la nature même de l’organisation.

**Le président :** Vous vouliez parler de l’article portant sur les abrogations.

**M. Claxton :** Oui, lorsqu’une loi est abrogée, la vieille loi n’a plus cours, sauf pour les points déjà établis. La question de l’association, à notre avis, disparaîtra ainsi, car il n’est nullement mentionné dans le projet de loi que les scouts forment une association composée de membres. Il s’agit maintenant d’une personne « physique ». À notre avis, cette modification aura pour effet de fixer ce qui est énoncé dans le règlement, à l’heure actuelle, car, une fois adoptée au Parlement, la loi est établie : on ne peut y mettre la main ou revenir en arrière. Les tribunaux l’ont affirmé de manière répétée.

Scouts Canada affirme qu’il s’agit d’une modernisation de la loi, en vue du XXI<sup>e</sup> siècle, mais, pour la plus grande part, le projet de loi reprend le texte de la loi de 1914. Les modifications proposées touchent non pas simplement des questions d’ordre administratif, mais plutôt des questions de fond et servent seulement à priver davantage les membres de leurs droits.

À notre avis, dans la loi qui est actuellement en vigueur, le recours aux règlements s’est révélé abusif; il s’est fait au détriment des membres, qui n’ont plus de véritable tribune où s’exprimer. Le changement apporté par la voie des règlements en question est allé bien au-delà de l’établissement des catégories de membres — membres honoraires, jeunes membres, membres adultes : élément central de la question, la distinction a été faite entre membres votants et membres ordinaires.

Je vous demanderais d’envisager ce fait : plus que jamais, les Canadiens exigent de la transparence de la part de leurs organisations. La gouvernance de l’association doit être ce qu’il y a de mieux : nos jeunes ne méritent rien de moins. La loi représente l’acte constitutif de Scouts Canada. Pour que le document convienne au XXI<sup>e</sup> siècle, il faut y inscrire des concepts fondamentaux, par exemple la démocratie, la transparence et les droits des membres.

**Le président :** Monsieur Claxton, merci de nous avoir présenté cette introduction et d’avoir signalé les trois articles de la loi qui vous préoccupent.

Vous vous en souviendrez : la dernière fois où nous avons siégé pour discuter de ce projet de loi particulier, nous avons entendu le sénateur Di Nino et M. Rob Stewart, commissaire général et

that time, they said that they would like to bring their lawyer, Mr. Robert Laughton, who is their legal counsel. He is here today and it would be our hope that around 1:55 he could come to the table and answer some of the questions that have been raised.

In the meantime, we will commence with questions from Senator Milne.

**Senator Milne:** If we look at this bill that is before us, you would like to see clauses 2, 3 and 13, the repeal clause, removed from it, or what precisely would you like to see done with this bill?

**Mr. Claxton:** I do not believe that this bill can be fixed by those various amendments because they are too fundamental to the bill. I am suggesting that if we want to be Scouts Canada, then there would be no opposition to a simple bill introduced to change the name to Scouts Canada unless and until there is some measure of unanimity within Scouts Canada concerning the real direction that this is going, then this bill should be deferred. That is our basic proposition.

**Senator Milne:** If we look at clause 6 of the bill, so that I can completely understand this, I read through here and I am trying to come up with your 100 voting members somehow. At clause 6 it states:

At each annual general meeting of the Corporation, the Corporation shall elect an executive committee from among its members.

These are members of the corporation. Are these the 100 voting members or are these members at large?

**Mr. Claxton:** They are from the 100 members.

**Senator Milne:** They are strictly the 100?

**Mr. Claxton:** Basically anyone could be elected, but first they must be nominated. There is a nominating committee that makes a slate, that slate is put before the 100 voting members and the 100 voting members basically, if I can put it bluntly, rubber stamp that slate. Last year, by the technicalities, five voting members nominated Scouter Liam, who is here, but that process took me weeks. I had to find out who people were. I had to work diligently to get one person nominated. It only proved to us that the system is so cumbersome that really the only voting is in relation to the slate that is put forward by the nominating committee.

This year there were 40 people put forward to the nominating committee. They chose eight or 10, whatever were vacancies. They filled the vacancies and indicated that was the slate. I know from personal experience, from people who have spoken to me who are among the voting members, they are grumbling about that. They ask why they do not get a choice on who those people are. No one gets a chance to vote on the voting members.

directeur général de Scouts Canada. À ce moment-là, ils ont exprimé le souhait d'amener avec eux M. Robert Laughton, leur conseiller juridique. Il est là aujourd'hui; nous espérons que, autour de 13 h 55, il pourra se présenter à la table et répondre à certaines des questions qui ont été soulevées.

Dans l'intervalle, nous allons commencer le tour de table par le sénateur Milne.

**Le sénateur Milne :** Si nous regardons le projet de loi dont nous sommes saisis [...] vous souhaiteriez que les articles 2, 3 et 13, l'article d'abrogation, soient supprimés — sinon, que souhaiteriez-vous que nous fassions au juste de ce projet de loi?

**M. Claxton :** Je ne crois pas que les diverses modifications en question puissent remédier au problème que pose ce projet de loi, car les questions en jeu sont trop fondamentales. Je dis ceci : si nous souhaitons nous donner le nom de Scouts Canada, personne ne s'opposerait à un projet de loi simple qui rebaptise ainsi l'association, mais rien de plus. Tant et aussi longtemps que nous ne sommes pas arrivés à une certaine entente générale, au sein de Scouts Canada, sur la véritable orientation de l'affaire, le projet de loi devrait être mis en suspens. Voilà notre proposition, pour l'essentiel.

**Le sénateur Milne :** Voici l'article 6 du projet de loi — laissez-moi voir si je peux bien saisir ce qui y est dit : je lis le passage et j'essaie de trouver les 100 membres votants. L'article 6 se lit comme suit :

À chaque assemblée générale annuelle, l'Association élit un comité exécutif parmi ses membres [...]

Ce sont des membres de l'association. Est-ce que ce sont les 100 membres votants ou des membres au sens général du terme?

**M. Claxton :** Ils sont choisis parmi les 100 membres.

**Le sénateur Milne :** Ce sont les 100, strictement?

**M. Claxton :** Essentiellement, n'importe qui peut se faire élire, mais il doit d'abord être nommé. Il y a un comité de nomination qui dresse une liste, liste qui est remise aux 100 membres votants, et ce sont les 100 membres votants qui, essentiellement, si vous me permettez de m'exprimer sans détour, entérinent machinalement l'affaire. L'an dernier, modalités techniques obligent, cinq membres votants ont nommé l'animateur Liam, qui est présent aujourd'hui, mais il m'a fallu des semaines pour en arriver là. Il fallait que je découvre qui étaient les gens en question. J'ai dû travailler avec diligence pour faire nommer une seule personne. Cela n'a servi qu'à prouver que le système est tellement lourd que, en vérité, le vote porte uniquement sur la liste proposée par le comité des candidatures.

Cette année, 40 noms ont été proposés au comité des candidatures. Ils en ont choisi huit ou dix, les vacances, enfin. Ils ont comblé les vacances et signalé : voilà la liste. D'après mon expérience personnelle ... comme il y a des gens parmi les membres votants qui m'ont parlé, je sais qu'il y a de la grogne à ce sujet. Les gens se demandent pourquoi ils n'ont pas la possibilité de choisir les personnes en question. Personne n'a l'occasion de choisir par vote les membres votants.



In the package that I sent to the committee, you will see this circular system that shows where you start with the board of 23 members. They select the chief executive officer. He, in consultation with our chief commissioner, picks and approves the 20 council commissioners. They comprise an executive committee of their own. They have 15-20 people on each council, depending on the size. None of them are elected. They are appointed by the council commissioner. Among themselves, they choose three people: the council commissioner, the youth commissioner and one other. Theoretically it could be anyone, but it is usually one of the members of the council team.

They comprise these 100 people. There are 60 of them. There are the 23 members of the board who are able to vote for themselves, which is very democratic. There are five others who come from the Salvation Army and L'Association des Scouts du Canada, as well as 12 honorary voting members.

The process in turn goes back up. Those 100 people elect the slate. Anyone who can tell me the democratic process in that, I would be glad to know. Patently, there is no democracy in how that works.

**Senator Milne:** Is that the present system?

**Mr. Claxton:** That is correct; that is the system under the bylaws. That system was created by bylaw. In my view, it is contrary to the law because it affects our basic rights as members.

**Senator Milne:** Would this bill enshrine this present system in legislation? It would not make it worse. Would it make it permanent?

**Mr. Claxton:** Effectively, yes. The Scouts Canada organization says it can change the bylaws. It is true that members cannot introduce changes to the bylaws. They must be introduced by the voting members, and they are all appointees. Therefore, will the appointees change this? Maybe they will.

We have been having some success as an association within our organization. I think that we have spotlighted this problem to a degree that in the strategic directions that came out last year, one of the things put in was to try to get more democratic governance. However, the bill does not help us in that regard. Until we can crack that nut, we have no say. That is my position.

**Senator Baker:** Did the annual general meeting take place last weekend?

**Mr. Claxton:** That is correct.

**Senator Baker:** It took place in Winnipeg. How did that go, as far as the concerns you are raising before this committee?

Dans la documentation que j'ai transmise au comité, vous verrez qu'il y a ce mode circulaire de nomination, qui commence avec le conseil des 23 membres. Le conseil choisit le directeur général. Le directeur général, après avoir consulté le commissaire général, choisit les 20 commissaires des conseils. Ceux-ci composent un comité exécutif. Il y a de 15 à 20 personnes qui siègent à chacun des conseils, suivant sa taille. Aucune personne n'est élue. Chacun est nommé par le commissaire du conseil. Ils choisissent parmi eux trois personnes : le commissaire du conseil, le commissaire jeunesse et un autre. Théoriquement, ce pourrait être n'importe qui, mais, habituellement, c'est l'un des membres de l'équipe du conseil.

Cela comprend les 100 personnes. Il y en a 60 d'entre eux. Il y a les 23 membres du conseil qui peuvent voter pour eux-mêmes, ce qui est très démocratique. Il y en a cinq autres qui proviennent de l'Armée du Salut et de l'Association des scouts du Canada, puis 12 membres votants honoraires.

Il faut maintenant remonter la filière. Les 100 personnes procèdent à l'élection à partir de la liste. Si quelqu'un pouvait m'expliquer en quoi cette démarche est démocratique, je serais heureux de l'écouter. Visiblement, cette façon de faire n'a rien de démocratique.

**Le sénateur Milne :** C'est la façon actuelle de faire?

**M. Claxton :** Oui; c'est la façon établie d'après les règlements. C'est par règlement que cette façon de faire a été établie. À mon avis, c'est contraire à la loi, car il en va de nos droits fondamentaux en tant que membres.

**Le sénateur Milne :** Le projet de loi aurait-il pour effet d'enchâsser cette façon de faire dans une loi? Cela n'aggraverait pas les choses. Est-ce que ça deviendrait permanent?

**M. Claxton :** Effectivement, oui. L'organisation Scouts Canada a affirmé qu'elle peut modifier les règlements. Il est vrai que les membres ne peuvent proposer de modifications aux règlements. Ce seront les membres votants, qui sont tous nommés, qui présentent les propositions de modifications. Les personnes nommées vont-elles modifier cette façon de faire? Peut-être que oui.

Nous avons remporté certains succès en tant qu'association au sein de notre organisation. Je crois que nous avons fait la lumière sur le problème, au point où, comme le font voir les orientations stratégiques adoptées l'an dernier, un des objectifs consiste à en arriver à une gouvernance plus démocratique. Cependant, le projet de loi ne nous aide pas à cet égard. Tant et aussi longtemps que nous n'ouvrons pas cette porte, nous n'aurons pas voix au chapitre. Voilà ma position.

**Le sénateur Baker :** L'assemblée générale annuelle a-t-elle eu lieu la fin de semaine dernière?

**M. Claxton :** Oui.

**Le sénateur Baker :** Elle a eu lieu à Winnipeg. Comment est-ce que ça s'est déroulé, pour ce qui est des préoccupations que vous soulevez devant notre comité?

**Mr. Claxton:** I was one of the people who attended. A few of us got in the car and drove all the way from Ontario to Winnipeg. It was a nice drive. We came back again. We even came to Ottawa.

We were able to be observers. We sat in on the meeting. There was a session on finances. I think one council commissioner rose and asked what I thought was a softball question. The instructions that we received came from our chief commissioner. Mr. Reid asked him about that, and the answer was actually published on the Scouts Canada website. It said we should put our queries through our voting members.

The problem is that the financial information is deemed to be confidential, and it was not made available until the day of the annual general meeting. How could I read a 15-20 page financial report in a few minutes and be prepared to ask sensible questions? There is no possible way that I can put together sensible questions and find a voting member that I can approach to ask those questions. That is not sensible.

**Senator Baker:** Correct me if I am wrong, but were you accused at the meeting of leaking some financial information of some sort?

**Mr. Claxton:** We were.

**Senator Baker:** Can you tell the committee why and what eventually happened? Were you guilty of this?

**Mr. Claxton:** No, we were not guilty. We put some information on the website. One item stated: "Third quarter financial report available." If one clicked on that and read it, it stated: "But not to us because it is confidential."

We also put on the website the report of our Chief Executive Officer, dated November 7. By its tenor and tone, I believe it was a public document. Fortunately, I was able to speak to our Chief Commissioner and our CEO, and they made the proper and very Scout-like, I would say, correction to the misinformation submitted.

**Senator Baker:** Is that like an apology?

**Mr. Claxton:** It was not sort of like an apology; it was a real apology. They apologized. I have no qualms about saying that. That was misinformation they received, and they dealt with it very properly and very promptly.

**Senator Baker:** You say you drove all the way from Ontario to Winnipeg for the annual meeting. I know of a couple of people who drove all the way from Newfoundland.

**Mr. Claxton:** Yes. One of them came with me to Ontario.

**M. Claxton :** J'étais l'une des personnes présentes. Quelques-uns parmi nous sont montés en voiture et ont fait tout le chemin de l'Ontario jusqu'à Winnipeg. Une belle promenade en voiture. Puis, nous sommes revenus. Nous sommes même venus jusqu'à Ottawa.

Nous avons pu jouer le rôle d'observateurs. Nous avons assisté à la réunion. Il y a eu une séance sur les finances. C'est un commissaire de conseil, je crois, qui s'est levé et a posé une question qui me semblait facile. Les instructions que nous avons reçues provenaient de notre commissaire en chef. M. Reid l'a interrogé à ce sujet, et la réponse s'est retrouvée dans le site web de Scouts Canada. Il était dit que nous devrions adresser nos demandes de renseignements à nos membres votants.

Le problème, c'est que les renseignements financiers sont considérés comme confidentiels; ils n'ont été mis à notre disposition que le jour même de l'assemblée générale annuelle. Comment est-ce que je peux lire un rapport financier de 15 à 20 pages en quelques minutes et être prêt à poser des questions sensées; il est impossible pour moi de concevoir des questions sensées et de trouver un membre votant que je peux aborder pour qu'il puisse poser les questions. Ce n'est pas raisonnable.

**Le sénateur Baker :** Dites-le-moi si je fais erreur, mais, à la réunion en question, vous a-t-on accusés d'être responsables d'une fuite de renseignements financiers?

**M. Claxton :** Oui.

**Le sénateur Baker :** Pouvez-vous dire au comité pourquoi, et aussi ce qui s'est passé par la suite? Étiez-vous coupable de cela?

**M. Claxton :** Non, nous n'en étions pas coupables. Nous avons publié des renseignements sur le site web. Il y a un passage qui disait : « Rapport financier du troisième trimestre disponible ». Si vous cliquez sur le lien, cela disait : « Mais pas pour nous : c'est confidentiel ».

Nous avons également publié sur le site web le rapport de notre directeur général en date du 7 novembre. De par la teneur et le ton du rapport, c'était, à mon avis, un document public. Heureusement, j'ai pu m'entretenir avec notre commissaire en chef et notre directeur général, et ils ont pris la décision correcte, à la manière de scouts, je dirais, et corrigé l'information trompeuse qui avait été soumise.

**Le sénateur Baker :** Est-ce une sorte d'excuse?

**M. Claxton :** Ce n'était pas une sorte d'excuse; c'était une vraie excuse. Ils se sont excusés. Cela ne me dérange pas de le dire. Ce sont des informations trompeuses qu'ils avaient reçues, et ils ont réagi de manière très correcte et très rapide.

**Le sénateur Baker :** Vous dites que vous avez fait en voiture le long chemin qui va de l'Ontario à Winnipeg pour vous rendre à l'assemblée annuelle. Je connais quelques personnes qui ont fait tout le chemin de Terre-Neuve à Winnipeg.

**M. Claxton :** Oui. L'un d'entre eux est venu avec moi en Ontario.



**Senator Baker:** I had a conversation with this gentleman, who is perhaps the most respected Scouter in the central Newfoundland area. When I asked him about the meeting, he was very upset and disturbed. He repeated some of the words that you have been using. He did not have a chance to ask any questions, but there was a complete lack of democracy in the organization at the meeting.

How widespread is this feeling? This gentleman had driven all the way from Newfoundland and all the way back. He is 69 years old. He has been in the Scout movement for 40 years. I did not know there was such widespread dissatisfaction. This bill certainly will not cause that dissatisfaction. The dissatisfaction is already present. The lack of democracy, as you put it, is there. As this gentleman explained to me, it is there and certainly needs to be corrected.

We can analyze this bill all we want word by word. You are a solicitor, and you have been such for several years. We can analyze it, but there is nothing we can do with this bill, as you pointed out, to correct it. Therefore, what is the solution?

**Mr. Claxton:** The solution, in my view, is we should have a proper discussion within Scouts Canada as to the composition of our constituting document. When we come to some reasonable consensus or proposition about it, I would be glad to appear arm-in-arm with our executive people. We are all volunteers, but we cannot make a virtue of being a volunteer in an all-volunteer organization. We should at least be on the same page, and we are not on the same page.

Seven hundred people have signed our membership. We have contacted new members via the Internet. I cannot go across the country and find people from every angle and corner of our nation. I live in Kitchener. I live in a small city. Many people have told me they would like to sign up but they are afraid their membership or motives will be questioned. They tell us to keep working on it and for us to take the bullet. I will stand up and do that.

**Mr. Reid:** You must understand as well that SCOUT *eh!* began with one email I sent to 36 people, and it snowballed. Within a month and a half we had 200 members across Canada. I was being interviewed coast-to-coast on CBC Radio because we felt there was something wrong in the democracy.

**The Chairman:** You were interviewed about this bill?

**Mr. Reid:** Specifically about the leaders feeling very disenfranchised.

**The Chairman:** About this bill?

**Mr. Reid:** This bill is a huge component of that.

**Senator Baker:** This is quite a serious problem you are putting in the lap of legislators. You are suggesting to, yes, change the name. That was what was purported to be the main intent of the legislation.

**Le sénateur Baker :** J'ai eu une conversation avec cet homme, qui est peut-être l'animateur le plus respecté de la région centrale de Terre-Neuve. Quand je lui ai demandé comment la réunion s'était passée, il était troublé, bouleversé. Il a répété certains des mots que vous avez employés. Il n'a pas eu l'occasion de poser des questions, mais la démocratie faisait tout à fait défaut au sein de l'organisation à cette réunion-là.

Jusqu'à quel point est-ce un sentiment général? L'homme en question avait fait tout le chemin en voiture, de Terre-Neuve au Manitoba, puis de retour à Terre-Neuve. Il a 69 ans. Il œuvre dans le mouvement des scouts depuis 40 ans. Je ne savais pas qu'il y avait un mécontentement à ce point généralisé. Le projet de loi ne fait certes rien pour susciter un tel mécontentement. Le mécontentement existait déjà. La démocratie fait défaut dans le mouvement, comme vous l'avez dit. Comme l'homme en question me l'a expliqué, il y a ce problème qui doit certainement être corrigé.

Nous pouvons bien analyser ce projet de loi dans ses moindres détails. Vous êtes avocat; vous l'êtes depuis plusieurs années. Nous pouvons analyser le projet de loi, mais nous ne pouvons nullement nous en servir, comme vous l'avez fait remarquer, pour corriger la situation. Quelle est donc la solution?

**M. Claxton :** À mon avis, la solution consisterait à avoir, au sein de Scouts Canada, une bonne discussion sur la composition de notre acte constitutif. Lorsque nous en viendrons à un consensus ou à une proposition raisonnable à ce sujet, je serai heureux de m'afficher avec nos dirigeants à bras dessus, bras dessous. Nous sommes tous bénévoles, mais on ne saurait en faire une vertu dans une telle organisation. Tout au moins, nous devrions nous mettre d'accord sur la question; nous ne le sommes pas pour l'heure.

Sept cents personnes ont signé pour se joindre à nous. Nous avons communiqué avec de nouveaux membres par Internet. Je ne peux traverser le pays et trouver des gens dans tous les recoins du Canada. J'habite à Kitchener. J'habite dans une petite ville. De nombreuses personnes m'ont dit qu'elles aimeraient se joindre à l'organisation, mais qu'elles craignent que leur adhésion ou leurs motifs soient remis en question. On nous dit de continuer à y travailler et de prendre les coups. C'est ce que je vais faire.

**M. Reid :** Vous devez savoir aussi que SCOUT *eh!* a commencé par un seul courriel que j'ai transmis à 36 personnes, puis il y a un effet boule de neige. Au bout d'un mois et demi, nous comptons 200 membres au Canada. On diffusait à la radio anglaise de Radio-Canada une interview, d'un océan à l'autre, où nous disions que quelque chose clochait du côté de la démocratie.

**Le président :** On vous a interviewé au sujet de ce projet de loi?

**M. Reid :** En particulier à propos des dirigeants qui se sentaient très lésés.

**Le président :** À propos de ce projet de loi?

**M. Reid :** Ce projet de loi est un grand élément à ce sujet.

**Le sénateur Baker :** C'est un problème très grave que vous mettez sur les épaules du législateur. Vous dites : oui, changeons le nom. C'est ce qui devait être le but principal du projet de loi.

Are you suggesting striking the bill and having the Senate of Canada offer an opinion regarding this matter?

It appears to me that dissatisfaction is widespread, just from speaking to the representatives from the province of Newfoundland. Is it actually widespread, or are you just a small group of people who are dissatisfied with the set-up?

**Mr. Reid:** There is the 80/20 rule. Twenty per cent of people make more noise than the other 80 per cent. I think when you look at our numbers of 700 from coast-to-coast, those people who have taken the time to read our website. We do not force anyone to join. We suggest that people read our research, read our papers and make up their own mind. If you are with us, that is great. If not, we are still brother Scouts and we have no problem with that.

If you look at the 80/20 rule, you will find there are many thousands of Scouters who do not want to get involved. They want to take care of their own little backyard by running their Beaver colonies, Cub packs or Scout troops and stay out of the rhetoric. I respect that. I really think the 700 figure represents a number that is much larger.

**Senator Baker:** Is it correct that some campsites are actually being decreased and/or sold?

**Mr. Reid:** Some campsites with dwindling numbers and dwindling revenues have been sold. Certainly, business cases can be made to sell some properties because they cannot pay their own way.

Our feeling is that each campsite should be evaluated locally and not by a body far away from it. The people who use it should evaluate each campsite and then disposal should be discussed rather than having it decided elsewhere by people who do not use the property. That is what we think.

**The Chairman:** As Senator Baker has just suggested, perhaps it is not the role of a Senate committee who is here studying legislation to actually comment on and express an opinion about your private internal situation. That is not normally what Senate committees are here to do.

**Senator Jaffer:** Thank you very much for appearing. I certainly appreciate the work you are accomplishing. I was a Beaver Scout/Venture Leader, and I am happy to hear you have no problem with the name. I took the first group of mixed Venture group to the world jamboree in Kananaskis, so I am happy you have no issue with the name change. I am glad you have five young girls in your group. Women can gain an excellent opportunity from the movement. However, I am troubled with what you say, having been a member of the great Scouting movement. There are some issues. From what I understand, the issues are not so much related to this bill. The issues are with the bylaws. Am I correct in that?

Proposez-vous que le projet de loi soit supprimé et que le Sénat du Canada propose un avis à cet égard?

En prenant le seul cas des représentants de la province de Terre-Neuve auxquels j'ai parlé, il me semble que le mécontentement est largement répandu. Est-ce largement répandu dans les faits ou est-ce juste un petit groupe de personnes qui sont mécontentes face à l'organisation des choses?

**M. Reid :** Il y a la règle des 80/20. Le segment de 20 p. 100 a fait plus de bruit que l'autre segment, qui compte pour 80 p. 100. Je crois que si vous regardez nos chiffres ... 700 — d'un océan à l'autre ... ce sont des gens qui ont pris le temps de lire notre site web. Nous n'avons forcé personne à se joindre au mouvement. Nous proposons aux gens de prendre connaissance de nos recherches, de lire nos documents et de se décider eux-mêmes. Si vous vous joignez à nous, merveilleux. Sinon, nous demeurons frères de scoutisme, et il n'y a pas de problème à nos yeux.

Si vous regardez la règle des 80/20, vous constatez qu'il y a de nombreux milliers d'animateurs qui ne souhaitent pas s'engager dans le dossier. Ils veulent s'occuper de leur petite affaire, prendre en charge leur colonie de Beavers, leurs louveteaux ou leurs scouts, et rester à l'écart de la rhétorique. Je respecte cela. À mon avis, les 700 en question représentent un nombre qui est beaucoup plus grand.

**Le sénateur Baker :** Est-ce qu'il est vrai que certains campements sont en voie d'être soit réduits, soit vendus?

**M. Reid :** Certains des campements dont la fréquentation a baissé et les recettes ont baissé ont été vendus. Certes, on peut justifier l'idée de vendre certaines propriétés, car elles ne sont pas financièrement autonomes.

Nous sommes d'avis que chaque campement devrait faire l'objet d'une évaluation qui se fait localement et non pas par un organisme situé à mille lieues de là. Les gens qui l'utilisent devraient évaluer le campement, puis discuter de ce qu'il faut en faire, plutôt que de remettre la décision à des gens qui sont ailleurs et qui n'utilisent pas le campement en question. C'est notre avis.

**Le président :** Comme le sénateur Baker vient de le laisser entendre, il n'appartient peut-être pas à un comité sénatorial qui est là pour étudier le projet de loi de se prononcer sur votre situation privée à l'interne. En temps normal, ce n'est pas l'affaire des comités sénatoriaux.

**Le sénateur Jaffer :** Merci beaucoup d'être venu comparaître. J'apprécie tout à fait le travail que vous faites. J'ai été membre d'une colonie de Beavers, puis animatrice, et je suis heureuse de savoir que l'histoire du nom ne vous pose aucun problème. J'ai amené le premier groupe mixte de scouts au jamboree international de Kananaskis; je suis heureuse de vous révéler que le changement de nom ne me pose aucune difficulté. Je suis enchantée de savoir qu'il y a cinq fillettes dans votre groupe. Le mouvement offre d'excellentes occasions aux filles. Cependant, ce que vous dites me trouble, car j'ai été membre du grand mouvement du scoutisme. Il y a des problèmes. D'après ce que j'en sais, les problèmes en question ne sont pas tout à fait liés à ce projet de loi. Les problèmes sont liés aux règlements internes. Ai-je raison d'affirmer cela?



**Mr. Claxton:** No. As I have tried to explain, it is kind of a subtle situation here. The issues are compounded by this statute, making the corporation not a membership corporation but an individual, as in the business corporation. It takes away the language of an association, which puts into the legislation what has already been accomplished by bylaw. Once that is done, we are stuck with it.

This is a private bill dealing with a private organization. It should have come forward with unanimity. I agree that it is not the proper role of a Senate committee to decide whether this should or should not be passed. However, it is a matter of such fundamental importance to us that we felt compelled to come here and speak to you.

**Senator Joyal:** If I understand your proposal, the way you have interpreted the previous legislation — especially the 1969 legislation — is that the statute lends itself to the democratic nature of the association, but that nature has been changed by bylaws and this statute confirms that change. In your view, is that the sequence of evolution?

**Mr. Claxton:** Yes.

**Senator Joyal:** Do you claim that at the outset, the statute was open for a democratic life within the association on the basis of the membership electing its board of directors who, in turn, elects its executive council, which is the normal election process within the Canada Corporations Act?

**Mr. Claxton:** A ladder system was in place. Each group sent so many representatives to their district, and those district representatives elected their representatives, who went to the next level and on up.

We do not want to go back to that system because there were five levels, and the communication between top and bottom was not very good. At least, it was based on a fundamental democratic proposition where every group and every member had a say in who went to the district from their representation, and then the district to region, region to province and province to national. A line of authority up and down existed.

Now, as one can see, there is a big question mark in between. The possibility of overcoming that, I suppose, is possible. Our organization says there are still bylaws and we can pass new bylaws, but what is the reality?

In Ontario, when you create a corporation by letters patent, you must file bylaws with it. That is not the way it works with this statute.

**Senator Stratton:** My old Scout master, Charlie Hooey, will be watching, so I had better be careful.

Why are they doing this? That is the fundamental essence of this system.

**M. Claxton :** Non. Comme j'ai essayé de l'expliquer, la situation est un peu subtile. Le projet de loi vient compliquer les problèmes en question, si bien que notre organisation devient non plus une organisation de membres, mais plutôt une personne, à l'exemple d'une société. Ce n'est plus là le vocabulaire d'une association qui est employé; ce qui a été fait par voie de règlement se trouve dans la loi elle-même. Une fois la loi adoptée, nous sommes pris avec cela.

Il s'agit d'un projet de loi d'intérêt privé qui porte sur un organisme du secteur privé. Il aurait fallu que ce soit présenté de façon unanime. Je suis d'accord avec vous : il n'appartient pas à un comité sénatorial de déterminer si, oui ou non, cela devrait être adopté. Cependant, la question est à ce point fondamentale à nos yeux que nous nous sommes sentis contraints de venir ici pour vous en parler.

**Le sénateur Joyal :** Si je comprends bien votre proposition, la façon dont vous interprétez la loi précédente — surtout la loi de 1969, la loi elle-même cadre bien avec la nature démocratique de l'association, mais les règlements internes adoptés sont venus modifier cette nature et le projet de loi vient confirmer cette modification. Est-ce bien, selon vous, la séquence des événements?

**M. Claxton :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Êtes-vous d'avis que, au départ, le texte de loi était ouvert du point de vue de la vie démocratique de l'association, c'est-à-dire qu'il y avait les membres qui élaient le conseil d'administration qui, à son tour, élit le conseil exécutif, ce qui est dans l'ordre des choses, d'après la Loi sur les corporations canadiennes?

**M. Claxton :** Il y avait un système d'échelle en place. Chaque groupe envoyait un certain nombre de représentants à son district, puis les représentants de district élaient des représentants eux-mêmes, qui se prononçaient à l'échelon suivant et ainsi de suite vers le haut.

Nous ne voulons pas revenir à ce système, car il comportait cinq niveaux, et la communication entre le haut et le bas n'était pas très bonne. Tout au moins, le système se fondait sur une proposition fondamentalement démocratique, soit que chacun des groupes et chacun des membres pouvait déterminer qui représente le district, puis on allait ainsi du district à la région, de la région à la province et de la province au pays. C'était une structure hiérarchique.

Maintenant, comme on peut le voir, il y a un grand point d'interrogation au milieu. J'imagine qu'il est possible de remédier à ce problème. Notre organisation dit qu'il y aura toujours les règlements et que nous pouvons adopter de nouveaux règlements, mais qu'en est-il en réalité?

En Ontario, lorsqu'on dépose des lettres patentes pour créer une entité, il faut déposer en même temps les règlements. Ce n'est pas de cette façon que la chose est envisagée dans le projet de loi en question.

**Le sénateur Stratton :** Mon vieux chef scout, Charlie Hooey, est à l'écoute : je vais donc faire très attention.

Pourquoi font-ils cela? C'est l'essence même de ce système.

**Mr. Claxton:** They believe that this type of structure is a modern corporate type structure that will benefit Scouting. We do not believe that. We believe, on the contrary, that, unfortunately, they want to have an efficient centralized top-down structure. That is the way it works. The national CEO, with advice of the commissioner, appoints the council commissioner. The council commissioners appoint the area commissioners. The area commissioners appoint the provincial commissioners or the group commissioners.

There is no more group committee election-type process. There are no more council elections. There are no more district elections. There are no more presidents. There are no more elections of anyone anywhere except this supposed election by 100 voting members.

**Senator Jaffer:** I am very troubled by what you have stated. First, as the chair said, I do not think the role of this Senate committee is to get into the bylaws of Scouts Canada. You have described a process that is already in place, despite what is stated in the current Scout charter, which you argue is undemocratic in its top-down process.

If we were to amend the charter and change the bylaws themselves, first, we cannot do that. That also would be a top-down process. We cannot interfere in the membership and the bylaws. We are accomplishing a very old tradition with respect to very venerable organizations that have a charter, and we can only amend a charter. We cannot look at what the membership should be doing. I am troubled with what you are asking us to do.

**Mr. Claxton:** The question that I feel the senators have to ask themselves is, by what moral authority are they doing it? If honourable senators are bringing this bill forward without the moral authority of the membership then I would say that you have every right to say you are not going to pass this bill, but just let it sit on the Order Paper. The same thing will happen to it as has happened twice already. At the end of the day, when the government falls, one or two years from now, that will be the end of it. At that time, they can try again, maybe with a proper bill.

**Senator Cowan:** As I understand it, you have described a system where the local membership elects seven layers up to a decision-making body and that body passes the bylaws that creates this two-tier membership, the group of 100 and then everyone else.

**Mr. Claxton:** That is correct.

**Senator Cowan:** Leaving aside the moral aspect of it, that was legitimately within the authority of that group to pass bylaws.

**Mr. Claxton:** On the contrary, I think it is subject to the legal maxim *delegatus non potest delegare*. The delegate cannot do something that is not in his authority, and the people at the

**M. Claxton :** Ils croient que ce type moderne de structure, celle des grandes sociétés, avantagera le scoutisme. Nous ne sommes pas du même avis. Au contraire, nous croyons que, malheureusement, ils souhaitent adopter une structure centralisée de nature descendante, par souci d'efficacité. C'est comme cela que les choses fonctionnent. Le directeur général national, sur les conseils du commissaire, nomme le commissaire de conseil. Les commissaires de conseil nomment les commissaires de secteur. Les commissaires de secteur nomment les commissaires provinciaux ou commissaires de groupe.

Il n'y a plus de processus d'élection qui relèverait d'un comité, d'un groupe. Il n'y a plus d'élections de conseil. Il n'y a plus d'élections de district. Il n'y a plus de présidents. Plus personne n'est élu, nulle part, sauf l'élection supposée qui est l'œuvre de 100 membres votants.

**Le sénateur Jaffer :** Ce que vous venez d'affirmer me trouble beaucoup. D'abord, comme l'a dit le président, je ne crois pas qu'il appartient au comité sénatorial ici présent de s'immiscer dans les règlements internes de Scouts Canada. Vous avez décrit une démarche qui est déjà en place, malgré ce qui figure actuellement dans la charte des scouts, et qui, selon vous, est antidémocratique de par sa nature descendante.

S'il fallait modifier la charte et modifier les règlements eux-mêmes, d'abord, cela n'est pas possible pour nous. Ce serait un processus descendant. Nous ne pouvons nous immiscer dans les adhésions et les règlements. Nous appliquons une tradition très ancienne en ce qui concerne des organisations très vénérables qui ont une charte, et nous ne pouvons que modifier une charte. Nous ne pouvons regarder du côté des membres. Ce que vous nous demandez de faire me trouble.

**M. Claxton :** À mon avis, les sénateurs devraient se poser la question suivante : quelle autorité morale pousse ainsi les gens à agir? Si les honorables sénateurs proposent ce projet de loi sans disposer de l'autorité morale conférée par les membres, alors je vous dirais qu'il est pleinement justifié pour vous de dire que vous n'allez pas adopter ce projet de loi, mais seulement le laisser mourir au *Feuilleton*. Il arrivera au projet de loi ce qui lui est déjà arrivé deux fois : en fin de compte, au moment de la chute du gouvernement, dans un an ou deux, ce sera la fin de l'histoire. En même temps, les responsables peuvent rappliquer, peut-être avec un bon projet de loi.

**Le sénateur Cowan :** Si j'ai bien compris, vous avez décrit un système où les membres locaux élisent des représentants suivant une échelle qui comporte sept paliers, jusqu'à l'organe décisionnel donné, et cet organe adopte les règlements qui créent les deux catégories de membres, le groupe des 100, puis tout le reste.

**M. Claxton :** Oui.

**Le sénateur Cowan :** En oubliant l'aspect moral de la question, disons que le groupe en question possédait légitimement l'autorité voulue pour adopter les règlements.

**M. Claxton :** Au contraire, je crois que cela relève de la maxime juridique *delegatus non potest delegare*. Le délégué ne peut pas poser un acte qui est en dehors des pouvoirs qui lui sont



grassroots would not grant authority to change their membership and eliminate their rights as voting members. My personal legal view is it was ultra vires.

**Senator Cowan:** Has anyone challenged that?

**Mr. Claxton:** No, and if I had \$200,000 I would be glad to start the legal proceedings but I do not.

**Senator Cowan:** Your concern is that if this bill were passed in its present form it would legitimize this structure that you feel is contrary to the wishes of the general membership of the Scouting movement.

**Mr. Claxton:** Yes, I think that we should not do anything until there is some real consensus or some way of figuring out a proper bill.

**Senator Di Nino:** I want to welcome both gentlemen. I honestly believe that their motive is the right motive and, as has been stated, I do not think it is the role of this body to look at that issue.

In the letter you sent out to many people via email, you suggested that we are trying to fast-track this bill; is that correct?

**Mr. Claxton:** Yes, absolutely.

**Senator Di Nino:** You are indicating that from May 2003 to November, December 2006 is fast-tracking?

**Mr. Claxton:** No, I am calling from last Wednesday to today fast tracking. I received a phone call from the Clerk of the Senate saying that the committee meeting would take place today.

**Senator Di Nino:** That is equal to all the other participants. We have been talking about this for several years. We have been communicating for several years; therefore, you cannot call it fast-tracking.

The bylaw changes that you are suggesting have taken place with which you do not agree, and I applaud your disagreement, that is your right and it should be your duty as well.

I applaud you, but is it not true that there was extensive national consultation and discussion? I think it was certainly well over a year before the annual general meeting, which was a year or so ago. At that time, the bylaws and some 50 other changes were adopted. Is that not correct?

**Mr. Claxton:** I would say that is not a correct assertion, senator. That is not a correct assertion. There was substantial objection. I tried to get a copy of Bylaw No. 2 and they would not send it to me. Scouter Liam Morland got it and talked to someone, but they were surprised he had it because it was an internal senior policy document that was not made available to the membership.

**Senator Di Nino:** Do you agree that there was extensive national consultation?

délégués, et les gens à la base n'auraient jamais délégué le pouvoir de modifier les adhésions et d'éliminer leurs droits en tant que membres votants. Si vous voulez mon avis juridique personnel sur la question, c'est ultra vires.

**Le sénateur Cowan :** Quelqu'un a-t-il contesté cela?

**M. Claxton :** Non, et si j'avais 200 000 \$, je serais heureux d'entamer l'action en justice, mais ce n'est pas le cas.

**Le sénateur Cowan :** Dans l'éventualité que le projet de loi soit adopté sous sa forme actuelle, vous vous souciez de ce qu'il sert à légitimer une structure qui, à votre avis, est contraire aux volontés des membres généraux du mouvement du scoutisme.

**M. Claxton :** Oui, je crois que nous devrions rien faire avant que les gens en arrivent à un véritable consensus ou qu'ils trouvent une façon quelconque de concevoir un projet de loi digne de ce nom.

**Le sénateur Di Nino :** Je veux souhaiter la bienvenue aux deux hommes. Je crois vraiment qu'ils agissent pour les bonnes raisons et que, comme cela a été dit, il n'appartient pas à notre comité d'étudier cette question.

Dans la lettre que vous avez transmise à bon nombre de gens par courriel, vous donnez à entendre que nous essayons d'adopter ce projet de manière accélérée, n'est-ce pas?

**M. Claxton :** Oui, tout à fait.

**Le sénateur Di Nino :** Vous dites que, de mai 2003 à novembre-décembre 2006, c'est un mode accéléré?

**M. Claxton :** Non, je dis que de mercredi dernier à aujourd'hui, c'est en mode accéléré. Le greffier du Sénat m'a téléphoné pour me dire que la réunion du comité aurait lieu aujourd'hui.

**Le sénateur Di Nino :** Cela vaut pour tous les autres participants. Nous parlons de cette question depuis plusieurs années. Nous communiquons avec vous depuis plusieurs années; vous ne pouvez donc parler de mode accéléré.

Les modifications des règlements dont vous parlez ... avec lesquelles vous n'êtes pas d'accord — et j'applaudis à votre désaccord ... c'est votre droit et ce devrait même être votre devoir.

J'applaudis, mais n'est-il pas vrai qu'il y a eu d'importantes consultations et discussions nationales? Je crois qu'il s'est certainement écoulé bien plus d'un an avant la tenue de l'assemblée générale annuelle, qui a eu lieu il y a un an à peu près. En même temps, à ce moment-là, les règlements et quelque 50 autres modifications ont été adoptés. C'est bien cela?

**M. Claxton :** Je ne dirais pas que vous avez dit vrai, monsieur le sénateur. Votre affirmation n'est pas juste. J'ai une objection d'importance. J'ai essayé d'obtenir copie du règlement n° 2, mais les responsables ne voulaient pas me l'envoyer. L'animateur Liam Morland l'a obtenu et a parlé à quelqu'un, mais on était étonné de l'avoir en main, parce que c'est un document interne relevant de la haute direction, qui n'est pas mis à la disposition des membres.

**Le sénateur Di Nino :** Convenez-vous du fait qu'il y a eu d'importantes consultations nationales?

**Mr. Claxton:** I do not know. I cannot tell because that was at some top level meeting and I know there was substantial objection and that the bylaw was delayed for over six months because of various objections. It is my own opinion that some compromises were made and that people bought into it because they thought that the bylaw would actually have some democratic basis to it, but the proof of the pudding has been in the eating.

**The Chairman:** Mr. Claxton and Mr. Reid, I would like to say thank you for coming.

I would now like to welcome Mr. Robert Stewart and Mr. Robert Laughton, Mr. Glen Armstrong, the Chief Commissioner and Chairman of the Board. Mr. Laughton, I presume you have had an opportunity to read the testimony from our last hearing on this bill.

You will recall that there was some reference to the fact that they would like to have you come here and make a few representations with respect to the bill and some of the concerns raised about the bill. With that in mind, you now have the floor.

**Robert Laughton, Legal Counsel, Scouts Canada:** I would like to explain who I am. I am Robert Laughton, Q.C. I retired from the practice of law in December 2004, after 42 years with the Gowling law firm. I now serve as counsel to that firm. I have advised and have experience in not-for-profit corporations having, among others, served as chair of the board of trustees of the Royal Ottawa Hospital, chair of the board of governors of Carleton University and in many capacities served the Ottawa YM/YWCA.

I am familiar with corporate law, having served as lead counsel and chief negotiator for NAV CANADA in its acquisition from the Government of Canada of the Canadian civil air and navigation system. For 20 years, I served as honorary counsel of Scouts Canada and coordinated the provisional legal services by Gowling to Scouts Canada on a no-fee basis.

Having read the transcript, perhaps with your permission and that of the senators, I believe strongly that if I may have just a few moments to step back and take a look at the preparation and background of the bill, it will help the senators measure the responses which I intend to make. It will facilitate our subsequent discussions, both in respect of the senators' questions and to the extent that it pleases the Senate, my response to certain matters raised today by Mr. Claxton.

**The Chairman:** Please proceed in that way.

**Mr. Laughton:** Thank you very much. In 1995, we began work on the amendments considered necessary to the existing legislation. That was the act of 1914, as amended in 1917, 1959,

**M. Claxton :** Je ne sais pas. Je ne peux le savoir, car cela s'est déroulé au moment d'une réunion dans les hautes sphères, et je sais qu'il y a eu d'importantes objections et que l'adoption du règlement a été reportée pendant plus de six mois en raison des diverses objections formulées. Si vous voulez mon avis à moi, certains compromis ont été faits, et les gens qui ont accepté l'arrangement croyaient que le règlement comporterait quelques éléments démocratiques, mais aux fruits que cela a donnés on reconnaît bien l'arbre.

**Le président :** Messieurs Claxton et Reid, je tiens à vous remercier d'être venus.

Je voudrais maintenant souhaiter la bienvenue à M. Robert Stewart et à M. Robert Laughton, à M. Glen Armstrong, commissaire en chef et président du conseil. Monsieur Laughton, je présume que vous aviez eu l'occasion de lire les témoignages donnés durant notre dernière audience sur ce projet de loi.

Vous vous rappellerez qu'il a été question de vous convoquer ici pour que vous présentiez quelques observations sur le projet de loi, notamment pour les préoccupations que celui-ci peut susciter. Cela dit, vous avez la parole.

**Robert Laughton, conseiller juridique, Scouts Canada :** J'aimerais vous donner quelques renseignements biographiques sur moi. Je m'appelle Robert Laughton, c.r. J'ai pris ma retraite en décembre 2004, après avoir pratiqué le droit pendant 42 ans au sein du cabinet Gowling. J'y exerce actuellement les fonctions de conseiller. J'ai de l'expérience concernant les sociétés sans but lucratif, notamment pour les avoir conseillées, et, entre autres, j'ai siégé au conseil d'administration de l'hôpital Royal d'Ottawa, au conseil d'administration de l'Université Carleton et j'ai exercé nombre de fonctions au YMCA/YWCA d'Ottawa.

Je connais bien le droit des sociétés, ayant servi de conseiller principal et négociateur en chef de NAV CANADA au moment de l'acquisition du système canadien de navigation aérienne civile. Pendant 20 ans, j'ai servi de conseiller honoraire de Scouts Canada et j'ai coordonné la prestation sans frais de services juridiques du cabinet Gowling à Scouts Canada.

Ayant lu la transcription, je vous demanderais, à vous et peut-être aux sénateurs, et je suis convaincu que cela sera utile, de me permettre de prendre quelques instants de recul pour m'attarder à la préparation du projet de loi et du contexte où il a été élaboré. Cela aidera les sénateurs à mesurer les réponses que j'ai l'intention d'apporter au débat. L'exercice facilitera nos discussions subséquentes, et pour ce qui est des questions des sénateurs, et, dans la mesure où cela convient au Sénat, pour ce qui est des réponses que je donnerai à certaines des questions soulevées aujourd'hui par M. Claxton.

**Le président :** Veuillez procéder de cette façon.

**M. Laughton :** Merci beaucoup. En 1995, nous avons commencé à travailler aux modifications considérées comme nécessaires de la loi existante. C'était la loi de 1914, telle que



1961 and 1969. Notwithstanding these earlier amendments, in 1995 the existing act was and continues to be badly out of date in only three key areas.

The draft bill that you have before you reflects the proposed amendments in those three areas, which I will turn to in a moment. It also consolidates the various amendments. As I have said, there are four amendments and they each appear in a separate bill. They span the years, and now we are proposing further amendments.

In my work, I have been ably assisted by the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel, Mr. Raymond du Plessis, Q.C., who has been of particular assistance throughout this process.

The law clerk agreed that all of this material should be consolidated in a consolidated act. It was considered to be too unwieldy in all its form and if we brought it altogether it would be much more convenient for anyone who had to have access to it in the future, thus the consolidation. I believe it is critical to our discussions to recognize that there are only these three simple amendments that are being proposed.

In 1996, when I wrote to the law clerk with our proposed amendments, I set out what we considered to be the three straightforward changes. From then on we have worked through the period. As Senator Di Nino mentioned, at various stages we have had it hopefully before a committee of the Senate, but various matters have delayed us until today.

Generally stated, the three matters, as you have heard today, are, first, to change the legal name of Boy Scouts of Canada to the streamlined Scouts Canada, the name by which now it is commonly known and has been for more than 10 years; the name to be the same in English and in French.

The second item is to change the purpose and power of Scouts Canada to reflect the fact that Scouts Canada no longer serves only the boys of Canada, but also serves young persons, including girls, in its various programs.

The third item concerns the deletion of the reference to Scouts Canada being a branch of the Scouts Association of England. This was the case in 1914, but Canada has been, for some time, a country in which an independent Scouts movement has been established.

These are the only three key amendments that are being proposed and sought by Scouts Canada in the draft bill. The other relatively minor technical and incidental changes have been made as part of the updating of the legislation. I will speak later, if I may, to the observations others have made as to the nature of the changes. It is our position, and I think the record will reflect, that three simple changes are under discussion.

modifiée en 1917, en 1959, en 1961 et en 1969. Quoi qu'il en soit des modifications en question, en 1995, la loi établie était et demeure aujourd'hui horriblement désuète en rapport avec trois grandes questions seulement.

L'avant-projet de loi que vous avez devant les yeux reflète les modifications proposées en rapport avec les trois grandes questions dont il s'agit, que j'aborderai dans un instant. De même, il regroupe les diverses modifications établies. Comme je l'ai dit, il s'agit de quatre modifications, chacune figurant dans une loi distincte. Elles ont été adoptées sur une longue période et, maintenant, nous proposons d'autres modifications.

En me préparant, j'ai pu compter sur le Bureau du légiste et conseil parlementaire, M. Raymond du Plessis, c.r., qui a su m'aider avec une compétence particulière tout au long du processus.

Le légiste convenait du fait que tout le matériel en question devait être regroupé en une seule et même loi. L'ensemble, de par sa forme, était considéré comme trop lourd; si nous pouvions réunir les morceaux, ce serait beaucoup plus commode pour quiconque y aura accès à l'avenir. Voilà qui justifiait le regroupement. En prévision de nos discussions, je crois qu'il est capital de reconnaître que ce sont seulement ces trois modifications simples qui sont proposées.

En 1996, à l'époque où j'ai écrit au légiste pour présenter les modifications que nous proposons, j'ai exposé ce qui nous paraissait être trois modifications assez simples. Nous y travaillons depuis. Comme le sénateur Di Nino l'a mentionné, à diverses étapes, nous avons eu espoir de le proposer à un comité du Sénat, mais cela a été retardé jusqu'à aujourd'hui pour diverses raisons.

Pour le formuler de façon générale, les trois questions dont il s'agit, comme vous l'avez entendu aujourd'hui, sont, d'abord, de modifier la raison sociale des Boy Scouts du Canada pour que cela devienne Scouts Canada, ce qui est plus simple et qui correspond à l'usage général depuis plus de 10 ans; c'est le même nom qui sera utilisé en français et en anglais.

Ensuite, il s'agirait de modifier le but et les pouvoirs de Scouts Canada de manière à refléter le fait que l'association ne s'occupe plus que des garçons du Canada; l'association est au service des jeunes, y compris les filles, par la voie de divers programmes.

Enfin, il s'agit de supprimer le passage où il est dit que Scouts Canada est une succursale de la Scouts Association of England. C'était le cas en 1914, mais cela fait un bon moment que le Canada est devenu un pays, où s'est établi un mouvement indépendant des scouts.

Scouts Canada ne cherche à faire adopter que trois grandes modifications dans cet avant-projet de loi. Les modifications techniques et accessoires par ailleurs proposées visent à moderniser la loi. Si vous le permettez, je traiterai plus tard des observations formulées par d'autres personnes concernant la nature des modifications. Notre position le fait voir, et je crois que le compte rendu en témoigne, les trois modifications simples en question font l'objet d'une discussion.

The bill, if you look at it, is a little longer, and why is this here and why is that? It is because we brought all of these other amendments together. You will see a number of provisions, as you look at it that have nothing to do with changing the name. You are quite right. They are there only because we have consolidated for ease of reference.

In my view it is also important to note that the draft bill does not purport to provide for the administration and management of Scouts Canada in all respects. This is left to be dealt with in the bylaws of Scouts Canada, separate and apart from the bill, and this is in accordance with good corporate practice.

The draft bill is simply a short document which reflects a creation at law of the corporate entity known as Scouts Canada and provides for its purpose and powers. Section 7 of the draft bill, which appears at page 3, contemplates the making of bylaws of Scouts Canada for all purposes of the corporation relating to the administration and management of its affairs. I would point out to senators that the provision has appeared in the legislation relating to Scouts Canada since its inception in 1914.

Management and administration was to be provided by bylaw. As I will comment later, this is in accordance with good corporate practice. In accordance with this practice, Scouts Canada has duly enacted a 19-page bylaw, Bylaw No. 2, to which reference was made this morning. This document deals with a comprehensive list of administrative matters, including financial year, head office, corporate seal, members, policies, meeting of members, officers, board of governors, councils, committees and tax groups, indemnity insurance, execution of contracts, amendments and so on. It is responsive to the direction and policy of Industry Canada relating to not-for-profit corporations; the last such policy was issued on June 29, 2004. The bylaw responds to that direction.

I have extra copies of the bylaw here which you may wish to distribute in that in answering the senators' questions I may want to point out sections here to show how things are covered. To the extent a member wishes to refer to them, we have the copies here. This is Bylaw No. 2, the current management and administrative bylaw of Scouts Canada.

With respect, I submit that it is not Bylaw 2, which is before the committee for consideration; rather, it is the draft bill. I have distinguished between the draft bill and the management and operation under a bylaw in accordance with corporate practice. I will endeavour to answer the senators' questions on the administration and where things are covered by reference to the bylaw, but there is that key distinction.

À le voir, on constate que le projet de loi est un peu plus long — pourquoi mettre ceci ici et cela là? C'est parce que nous avons regroupé toutes les autres modifications. À la lecture du texte, vous verrez qu'il s'y trouve plusieurs dispositions qui n'ont rien à voir avec la modification du nom. Vous avez bien raison. Elles y figurent seulement parce que le législateur les a regroupées par souci de commodité.

À mon avis, il importe également de faire remarquer que l'avant-projet de loi ne vise pas à traiter sous tous leurs aspects de l'administration et de la gestion de Scouts Canada. Les précisions à cet égard doivent se trouver dans les règlements administratifs de Scouts Canada, à distinguer du projet de loi, et ce qui est conforme aux bonnes pratiques des sociétés.

L'avant-projet de loi prend la forme d'un court document qui témoigne de la création en droit de l'entité baptisée Scouts Canada et en fixe l'objet et les pouvoirs. L'article 7 de l'avant-projet de loi, qui figure à la page 3, habilite l'organisation à adopter des règlements aux fins de l'administration et de la gestion de ses affaires. Je signalerai au sénateur que la disposition en question figure dans la loi relative à Scouts Canada depuis les tout débuts, soit en 1914.

La gestion et l'administration des affaires devaient être prévues par un règlement. Comme je le ferai valoir plus tard, cela est conforme aux bonnes pratiques en la matière. D'après cet usage, Scouts Canada a adopté un règlement de 19 pages, le règlement n° 2, auquel il a été fait allusion ce matin. Le document en question dresse une liste complète des questions administratives qui intéressent l'association, notamment l'exercice financier, le siège social, le sceau de la société, les membres, les politiques, la réunion des membres, les dirigeants, le conseil des gouverneurs, les conseils, les comités et les groupes de travail en matière de fiscalité, l'indemnité et l'assurance, l'exécution des contrats, les modifications et ainsi de suite. Il est conçu pour cadrer avec l'orientation et les politiques d'Industrie Canada concernant les sociétés sans but lucratif; la dernière politique en la matière est datée du 29 juin 2004. Le règlement y est adapté.

J'ai en main des exemplaires supplémentaires du règlement en question, que vous allez peut-être vouloir distribuer. En répondant aux questions des sénateurs, je voudrai peut-être souligner des articles pour montrer la manière dont les choses sont prévues. Dans la mesure où un membre souhaite s'y reporter, nous avons les exemplaires ici. C'est le règlement n° 2, le règlement qui régit actuellement les affaires de Scouts Canada du point de vue la gestion et de l'administration.

Avec le respect que je vous dois, je vous dirais que ce n'est pas le règlement n° 2 qui est soumis à l'étude du comité; c'est plutôt l'avant-projet de loi. Je fais la distinction entre l'avant-projet de loi et le mode d'administration et de fonctionnement prévus par règlement conformément aux bonnes pratiques en la matière. J'essaierai de répondre aux questions du sénateur à propos de l'administration et des références au règlement en question, mais c'est là la principale distinction.



I believe that a number of the objections which the senators have heard in the main relate to the bylaw, the management and administration of the affairs, and not to the constitution of the body corporate under the bill which is before you this afternoon.

Scouts Canada has duly enacted Bylaw No. 2 after a lengthy consultation process across Canada. While Mr. Claxton and others have every right to disagree with certain of its provisions, the fact remains that it is in full force and effect. While discussions will continue in Scouts Canada, as in any corporation, relating to its bylaws, management and administration, I do not consider that this is the proper or appropriate forum for continuing discussions relating to the management of Scouts Canada; other opportunities will continue to exist for those who take issue with it.

As in any organization that is healthy and vibrant, there will be disagreement and different views as to how one should approach it. The voice of SCOUT *eh!* is well-known and heard within Scouts Canada. As the representatives today mentioned, they have 700 members. I would simply mention in passing that Scouts Canada has 20,000 adult members, and I think it important that we keep a balance between the wishes of the 20,000 less 700 in the passing of bylaws and those who would disagree. It is a vibrant organization; discussions continue and there have been exchanges of views now for several years.

This cross-Canada consultation, to which reference was made in one of the questions I was a part of, the bylaw was initially tabled for passage, a number of questions were raised. Scouts Canada stepped back and set up a committee that held meetings across Canada, to which I provided advice over that period. Substantive changes were made, and the amended bylaw was placed before the membership and duly enacted. Bylaw No. 2, which is before you, represents the management and operational bylaw of Scouts Canada reached pursuant to that process.

I believe that I have addressed all the questions raised at the last meeting. I know that the senators will jump on me if I have missed any.

The effect of the draft bill on Girl Guides was a concern of Senator Ringuette. The draft bill does not affect the rights of the Girl Guides organization, which continues as a separate and distinct organization.

Senator Milne, referring to concerns raised earlier by Senator Banks, raised questions concerning the governance of Scouts Canada. Senator Banks referred, for example, to the provisions of the bill relating to mortgages, buying and selling

Je crois que plusieurs des objections soulevées auprès des sénateurs touchent principalement le règlement, soit la gestion et l'administration des affaires, et non pas la constitution de l'organisation en personne morale dont il est question dans le projet de loi que vous avez devant les yeux cet après-midi.

Scouts Canada a adopté le règlement n° 2 en bonne et due forme à la suite d'une longue consultation menée partout au Canada. M. Claxton et d'autres personnes ont tout à fait le droit d'être en désaccord avec certaines des dispositions qui s'y trouvent, mais le fait demeure que c'est un règlement qui s'applique pleinement et légitimement. S'il y aura toujours des discussions à Scouts Canada, comme dans n'importe quelle autre organisation, au sujet des règlements internes, notamment du point de vue de la gestion et de l'administration, je ne crois pas que nous sommes aujourd'hui à la tribune qu'il conviendrait d'employer pour poursuivre les discussions à ce sujet; d'autres possibilités s'offrent à ceux qui souhaitent faire valoir leurs objections.

Comme dans toute organisation qui se veut en bonne santé et dynamique, il y aura des désaccords et des points de vue divergents sur la façon d'aborder les choses. Le point de vue de SCOUT *eh!* est bien connu et entendu à Scouts Canada. Comme les représentants l'ont mentionné aujourd'hui, il y a 700 membres. Je dirais simplement, soit dit en passant, que Scouts Canada compte 20 000 membres d'âge adulte et je crois qu'il importe de préserver l'équilibre entre la volonté des 20 000, moins 700, au moment d'adopter des règlements administratifs, pour tenir compte du point de vue de ceux qui ne sont pas d'accord. C'est une organisation tout à fait vivante; les discussions se poursuivent, et il y a depuis plusieurs années déjà des échanges de point de vue.

J'ai pris part à cette consultation pancanadienne à laquelle il a été fait allusion dans l'une des questions, le règlement a été déposé au départ en vue d'être adopté, plusieurs questions ont été soulevées. Scouts Canada a pris un moment de réflexion et mis sur pied un comité qui a tenu des réunions partout au Canada, et auquel j'ai prodigué des conseils durant cette période. Des modifications de fond ont été apportées, et le règlement modifié a été soumis aux membres et dûment adopté. Le règlement n° 2, que vous avez devant les yeux, représente le règlement adopté par Scouts Canada dans le cadre de cette démarche, pour régir la gestion et le fonctionnement des affaires.

Je crois avoir abordé toutes les questions soulevées à la dernière réunion. Je sais que les sénateurs n'hésiteront pas à bondir sur moi si j'en ai raté une.

L'effet de l'avant-projet de loi sur les Guides préoccupait le sénateur Ringuette. L'avant-projet de loi n'a pas d'incidence sur les droits de l'organisation en question, qui demeure distincte.

Le sénateur, en parlant de préoccupations soulevées plus tôt par le sénateur Banks, a soulevé des questions concernant la gouvernance de Scouts Canada. Le sénateur Banks a parlé par exemple des dispositions du projet de loi touchant les

of land and so on, and asked why this was needed in a bill simply looking for a change of name.

These are not new amendments or changes; rather, they continue provisions of the existing legislation. We are bringing these amendments and others in a consolidated form. These provisions were there and therefore, in response to the question of why the need, Scouts Canada was incorporated in 1914 and was honoured and proud to have a private act as its constating document. In order to make these changes to a private act, we must come to the Parliament of Canada to have the changes ratified.

It is a continuation of provisions. We need them in here because, as long as we are incorporated by private act, we can only make changes by amending the existing legislation. We are doing that by bringing everything together.

Senator Joyal had a number of questions and observations. I thought that distribution of the bylaw might be of assistance. Senator Joyal questioned why there is no reference in our draft bill to the fact that Part III of the Canada Corporations Act applies to Scouts Canada. The answer to this question is found in section 158 of that act. It states generally that a corporation incorporated by a private act is subject to Part III. If you are incorporated by private act, you are subject to it. I think that the draftsmen, the law clerk and others considered that in putting this together. As this was provided for in section 158, there was no need to continue a reference to it in the draft bill.

Clause 12 of the bill states that section 102 of the Canada Corporations Act does not apply to Scouts Canada. I have just said that it does, and that is why we did not have to put it in. Now we are taking it out. What is all this about?

Section 102 of the Canada Corporations Act speaks to annual meetings. As clause 5 of this bill deals with the annual general meetings of Scouts Canada, it was considered that section 102 was superfluous.

Senator Joyal observed that Scouts Canada should have its financial statements tabled each year at its general assembly in accordance with good corporate practice and correctly mentioned that this was not provided for in the bill. However, I made a distinction between the bill and the bylaws. This is expressly dealt with by Scouts Canada in its Bylaw No. 2, in pursuance of the administration and management of its affairs.

I know that you did not have the bylaw before you at your last meeting. Please go to Article III at the bottom of page 3 of the document, which is entitled "Meetings of Members." In paragraph b. there is the heading "Business at Annual General Meetings." Subparagraph (2) of that says that at the annual

hypothèques, l'achat et la vente de terrains et ainsi de suite, et il a demandé pourquoi il était nécessaire d'inclure ces dispositions dans un projet de loi qui vise simplement à modifier une raison sociale.

Ce ne sont pas des modifications nouvelles; ce sont plutôt des dispositions existantes qui sont reprises. Nous regroupons ces modifications avec d'autres. Elles figuraient dans les versions antérieures de la loi et, par conséquent, pour répondre à la question de savoir pourquoi il est nécessaire de les inclure, Scouts Canada a été constitué en personne morale en 1914, et était fier et honoré du fait qu'une loi d'intérêt privé lui serve d'acte constitutif. Pour apporter des modifications à une loi d'intérêt privé, nous devons nous adresser au Parlement du Canada.

Ce sont des dispositions qui sont reprises. Il faut les y inclure, car, tant et aussi longtemps que nous sommes constitués en société par la voie d'une loi d'intérêt privé, nous pouvons uniquement apporter des modifications en modifiant la loi existante. Ce que nous faisons en regroupant les diverses lois.

Le sénateur Joyal a soulevé plusieurs questions et observations. J'ai cru qu'il pourrait être utile de distribuer des exemplaires du règlement. Le sénateur Joyal s'est demandé pourquoi notre avant-projet de loi ne mentionnait nullement le fait que la partie III de la Loi sur les corporations canadiennes s'applique à Scouts Canada. La réponse à cette question se trouve à l'article 158 de ladite loi. Il y est dit que, de manière générale, une entité constituée en personne morale au moyen d'une loi d'intérêt privé est assujettie à la partie III. Si vous vous êtes constitué au moyen d'une loi d'intérêt privé, vous y êtes assujetti. Je crois que les rédacteurs législatifs, le légiste et d'autres personnes en ont tenu compte en regroupant les dispositions. Comme c'est déjà prévu à l'article 58, il n'est pas nécessaire d'y faire mention dans l'avant-projet de loi.

L'article 12 du projet de loi précise que l'article 102 de la Loi sur les corporations canadiennes ne s'applique pas à Scouts Canada. Je viens juste de dire qu'il s'y applique, et c'est pourquoi nous n'avons pas eu à inclure cela. Maintenant, nous ôtons cela. Qu'en est-il au juste?

L'article 102 de la Loi sur les corporations canadiennes traite des assemblées annuelles. Comme l'article 5 du projet de loi traite des assemblées générales annuelles de Scouts Canada, le législateur a jugé superflue la mention de l'article 102.

Le sénateur Joyal a fait remarquer que Scouts Canada devrait déposer ses états financiers tous les ans à l'occasion de son assemblée générale conformément aux bonnes pratiques des sociétés. Il a aussi mentionné avec raison que cela n'était pas prévu dans le projet de loi. Cependant, je fais une distinction entre le projet de loi et les règlements administratifs de l'association. La chose est expressément prévue dans le règlement n° 2 de Scouts Canada, en rapport avec l'administration et la gestion de ses affaires.

Je sais que vous n'aviez pas ce règlement devant les yeux à votre dernière réunion. Je vous demanderais de vous reporter à l'article III au bas de la page 3 du document, qui a pour titre « Assemblées des membres ». À l'alinéa b. on peut lire le titre de rubrique suivant : « Affaires traitées aux assemblées générales



general meetings one of the business matters to be transacted is "receipt and consideration of the financial statements and the auditor's report thereon for the preceding year." The bylaw contemplates the matter Senator Joyal raised and it is dealt with in that fashion.

Senator Joyal observed as well that a motion for the appointment of auditors is essential to the general assembly of any company. Please turn to page 4, where you will see in subparagraph (6) that one of the items reserved for business at the annual general meeting is the "appointment of an auditor."

Senator Joyal also commented upon certain provisions of the French language version of the draft bill. I must admit to my deficiencies in the French language. I relied on the law clerk in this connection. I understand that you have referred those questions to the Library of Parliament for clarification and for the guidance of the committee.

**The Chairman:** Yes, they have been referred there.

**Mr. Laughton:** A very important point that comes out of this bylaw exercise and my distinction between legislation and bylaws comes up as a result of Senator Joyal's observation that the issue of membership in Scouts Canada needs to be refined because in the draft legislation he saw a reference to "the members shall appoint" and so on. He logically asked where members are dealt with.

This important matter is dealt with in Article II on page 2. The heading is "Members." It sets out categories of membership, and deals with ordinary members, honorary officers and members, voting members, resignation, removal, et cetera. It continues onto page 3, comprehensively providing for the nature of membership in Scouts Canada.

This is consistent with clause 6 of the draft bill which refers to the members of Scouts Canada leaving it to Scouts Canada to define the nature of membership from time to time.

Another important matter in relation to this question arises from the direction. This is entirely consistent with the policy of Industry Canada to which I earlier referred. This is the not-for-profit policy summary of June 29, 2004, issued by Industry Canada. Under the heading "Bylaws" in that comprehensive policy issued by the government it is provided that the bylaws must provide the conditions of membership. The conditions must include who can be a member. Remember that I am distinguishing between "bill" and "bylaws." We have the direction that they must be in the bylaws, and that is where they are found in Bylaw No. 2.

annuelles ». Le sous-alinéa (2) fait voir une des affaires à traiter aux assemblées générales annuelles : « la réception et l'examen des états financiers et du rapport du vérificateur pour l'année qui précède ». La question soulevée par le sénateur Joyal est envisagée et réglée de cette façon dans le règlement interne de l'association.

Le sénateur Joyal a fait remarquer aussi qu'une motion portant sur la nomination des vérificateurs est essentielle à l'assemblée générale de toute entreprise. Je vous demanderais de vous reporter à la page 4, là où le sous-alinéa (6) fait voir une des affaires traitées à l'assemblée générale annuelle : « la nomination d'un vérificateur ».

Le sénateur Joyal a aussi traité de certaines des dispositions qui se trouvent dans la version française de l'avant-projet de loi. Je dois admettre que mon français est déficient. À cet égard, je me suis fié au légiste parlementaire. Je crois savoir que vous avez demandé à la Bibliothèque du Parlement de fournir au comité les précisions et les conseils voulus sur ces questions.

**Le président :** Oui, cela a été fait.

**M. Laughton :** L'exercice qu'a constitué l'établissement de ce règlement administratif fait ressortir un point très important, et si je tiens à faire la distinction entre une loi et un règlement administratif, c'est que le sénateur Joyal a fait remarquer que la question de l'adhésion à Scouts Canada doit être mieux articulée, car il a noté, dans l'avant-projet de loi, le fait que les membres devaient se charger des nominations et ainsi de suite. En toute logique, il a demandé où le cas des membres était prévu.

Cette question importante est prévue à l'article II, à la page 2. Le titre est « Membres ». Le lecteur y trouve les catégories d'adhésions. Il y est question des membres ordinaires, des dirigeants et membres honoraires, des membres votants, des démissions éventuelles, des révocations et ainsi de suite. Le passage en question se poursuit sur la page 3 et donne toutes les précisions nécessaires sur la nature de l'adhésion à Scouts Canada.

Cela est conforme à l'article 6 de l'avant-projet de loi, selon lequel les membres de Scouts Canada laissent à Scouts Canada le soin de définir la nature de l'adhésion des membres à l'association, s'il y a lieu.

En rapport avec la même question, il y a une autre question importante, soit celle de l'orientation de l'association. Cela est tout à fait conforme à la politique d'Industrie Canada dont j'ai fait mention plus tôt. Il s'agit du sommaire de la politique relative aux sociétés à but non lucratif, daté du 29 juin 2004, publié par Industrie Canada. Sous la rubrique « Les statuts », la politique globale produite par le gouvernement prévoit que les statuts doivent préciser les conditions d'adhésion. Il doit s'agir notamment d'établir qui peut être membre de la société en question. N'oubliez pas que je fais la distinction entre « projet de loi » et « règlements administratifs ». La consigne qui nous est donnée, c'est que cela doit figurer dans les règlements de l'association, et c'est là que la précision se trouve, dans le règlement n° 2.

The conditions must include who can be a member and how a member is accepted into membership. If there is to be more than one class of members, the bylaws must — again imperative — indicate the rights and conditions, including voting rights, attaching to each class of membership.

Second, there is no limit on the number of classes of membership as long as the conditions and rights attached to each class are set out and as long as one class has the right to vote at members' meetings.

Third, voting rights of membership classes may be unequal as long as these are specified in the bylaws. In effect, Industry Canada has said, "Here are our directions, non-profits, for bylaws. You must have a provision in your bylaws respecting membership. Here are the matters that must be in there, and here are the permissive matters." I believe that senators or the law clerks will find that the provisions of Bylaw No. 2 dealing with members are entirely consistent with the directions of Industry Canada in its policy for not-for-profit corporations.

**The Chairman:** What is your opinion?

**Mr. Laughton:** My opinion is the same, having prepared the bylaws. I have never won an argument with myself.

I trust that a review of article 2 of Bylaw No. 2, along with this other document, will provide the precision in terms of membership that the senators properly sought at their meeting.

Senator Joyal also observed the need to set out clearly the responsibilities of an organization such as Scouts Canada. I think this also dovetails with one of the concerns raised by Mr. Claxton. Mr. Claxton has referred us earlier to clause 2 of the draft bill, which provides as follows:

The object of the Corporation is to promote the mission of scouting among young persons.

What we have there, first, is a short statement of the object, namely, "to promote the mission of scouting among young persons." The reason "young persons" is referred to is, as I mentioned earlier, that one of the three simple amendments we are looking for recognizes that we no longer serve simply the boys of Canada; we serve young people. The law clerk and I felt that the reference to young persons ought to go in there.

**The Chairman:** Mr. Claxton seemed to agree with that.

**Mr. Laughton:** Yes, but there was also a reference to a concern he had about the section, and I will come to that later.

During this exercise, the law clerk and I had a discussion at length on that section. I had suggested that we might enlarge upon that to set out the mission of scouting and make it a much

Dans la description des conditions d'adhésion, il faut notamment préciser qui peut devenir membre et de quelle façon le statut de membre est accordé. S'il y a plus d'une catégorie de membres, le règlement doit préciser — encore une fois, c'est impératif — les droits et conditions qui y sont rattachés, y compris les droits de vote rattachés à chacune des catégories.

Deuxièmement, le nombre de catégories de membre n'est nullement limité, dans la mesure où les conditions et droits rattachés à chacune d'entre elles sont énoncés et qu'il existe une catégorie dont les membres ont le droit de vote à l'occasion des assemblées des membres.

Troisièmement, les droits de vote peuvent varier d'une catégorie de membres à l'autre dans la mesure où les statuts le précisent. En effet, Industrie Canada s'est prononcée sur la question : Voici nos consignes à l'intention des sociétés sans but lucratif, dans le cas des règlements à adopter. Vous devez inclure une disposition concernant les membres. Voici les points qu'il faut y inclure et voici les points facultatifs. J'ose croire que les sénateurs ou les légistes parlementaires constateront que les dispositions du règlement n° 2 concernant les membres sont parfaitement conformes aux orientations émises par Industrie Canada dans sa politique à l'intention des sociétés sans but lucratif.

**Le président :** Quel est votre avis?

**M. Laughton :** Je suis du même avis, ayant préparé moi-même le règlement en question. Je n'ai jamais réussi à remporter un débat contre moi-même.

Je crois bien qu'un examen de l'article 2 du règlement n° 2, accompagné de cet autre document, permettra au sénateur d'obtenir la précision qu'il souhaitait obtenir concernant l'adhésion à l'association à la réunion en question.

Le sénateur Joyal a également insisté sur la nécessité d'énoncer clairement les responsabilités d'une organisation comme Scouts Canada. Je crois que c'est lié aussi à l'une des préoccupations soulevées par M. Claxton. M. Claxton nous a parlé plus tôt de l'article 2 de l'avant-projet de loi, qui prévoit ce qui suit :

L'association a pour objet de promouvoir la mission du scoutisme auprès des jeunes.

Voilà donc, en premier lieu, un court énoncé de l'objet, soit « promouvoir la mission du scoutisme auprès des jeunes ». S'il y est question des « jeunes », c'est que, comme je l'ai mentionné plus tôt, une des trois modifications simples que nous voulons apporter concerne le fait que nous ne sommes plus uniquement au service des garçons du Canada; nous sommes au service des jeunes. Le légiste et moi, nous croyions que la mention de jeune devait se retrouver dans le texte.

**Le président :** M. Claxton semble être d'accord avec cela.

**M. Laughton :** Oui, mais il a été question aussi d'un point qui le préoccupait en rapport avec l'article en question, et j'y reviendrai plus tard.

Durant l'exercice, le légiste et moi avons discuté de façon approfondie de l'article en question. J'avais dit que nous pourrions étoffer le passage, de manière à préciser la mission du



longer provision. Mr. Duplessis wrote back and thanked me for my suggestion but respectfully disagreed. In effect, he wrote and stated that he felt the object was the proper statement of Scouts Canada. A mission statement of an organization can change from time to time within the object of serving young people and the manner in which you achieve that — that is, your mission, and so on. Think of mission statements in the corporate world, where they waste or spend incredible amounts of time developing these things and then never read them.

**Senator Cowan:** They charge for them.

**Mr. Laughton:** They do, and we are the beneficiaries.

He wrote in part “There is, in my view, a distinction to be made between the object of a corporation as a legal entity and its mission statement as an organization. Clause 2 of the draft bill as it now reads describes the purpose of the corporation in language that is broad and general. The mission statement, on the other hand, describes in more specific language how the individual members of the corporation intend to carry out its object. The mission statement as such is in the nature of an internal administrative declaration, one that can be changed or reworded over time without in any way affecting the overall purpose of the corporation. A change in the object or purpose of the corporation would require amending legislation, but a mission statement, being operational in nature, could be updated or changed at any time. Unless the overall object of the corporation is not as stated in clause 2 of the bill, my recommendation would be to leave the clause as it now reads.”

At present, Scouts has developed a mission statement — I will not take your time to read that — as well as a Scouts law, and it is not necessary to go on with that.

Senator Joyal, in the absence of Bylaw No. 2 at your last meeting, had some concerns about how this corporation operates. I hope that, from my earlier comments and the distinction between the bill and the bylaw and a review at leisure of the bylaw will provide the answer. In other words, as contemplated by the bill and the bylaw, the bylaw makes it clear how the corporation operates.

Senator Joyal had one further question. He observed that clauses 13 (e) of the draft bill, 13 at page 5 — reference has been made there earlier this morning — states that all the acts mentioned in paragraphs (a), (b), (c) and (d) are repealed, keeping only section 1 of an act that is chapter 68 of the Statutes of Canada. With respect, senator, section 1 is not kept. It is also repealed. It looks like it is kept because it is dropped down below the others, but you will see the “and” that leads into it so that, in effect, at first glance it looks like it is not, but if you read it through, they are all being deleted.

scoutisme, à en faire une disposition beaucoup plus longue. M. Duplessis a réécrit et m’a remercié de la suggestion ainsi faite, tout en exprimant respectueusement son désaccord. En effet, il a écrit et affirmé que, selon lui, l’objet énonçait bien ce que représente Scouts Canada. L’énoncé de mission de l’organisation peut changer de temps à autre, à l’intérieur du champ d’action délimité par l’objet, qui consiste à être au service des jeunes et qui recoupe la façon de s’y prendre — c’est-à-dire votre mission et tout le reste. Songez aux énoncés de mission qui existent dans le monde des grandes sociétés : les gens passent ou perdent un temps incroyable à concevoir ces énoncés, puis ils ne les lisent jamais.

**Le sénateur Cowan :** Ils facturent cela.

**M. Laughton :** Oui, et nous en sommes les bénéficiaires.

Voici une partie de ce qu’il a écrit : [Traduction] « À mon avis, il faut faire une distinction entre l’objet d’une société en tant qu’entité juridique et son énoncé de mission en tant qu’organisation. Sous sa forme actuelle, l’article 2 de l’avant-projet de loi décrit l’objet de l’association en termes généraux. L’énoncé de mission, quant à lui, décrit en termes plus précis la façon dont les membres de la société entendent s’y prendre pour réaliser l’objet. L’énoncé de mission est de par sa nature une déclaration administrative interne, qui peut être modifiée ou reformulée au fil du temps sans que cela ait quelque incidence que ce soit sur la raison d’être de la société, prise globalement. Une modification de l’objet ou de la raison d’être de la société exigerait une modification de la loi, mais l’énoncé de mission, étant de nature opérationnelle, peut être mis à jour ou modifié à tout instant. À moins que l’objet global de la société ne soit pas énoncé à l’article 2 du projet de loi, je recommanderais de laisser tel quel le libellé de l’article en question. »

En ce moment, les scouts ont un énoncé de mission qu’ils se sont donné — je ne prendrai pas le temps de le lire — et aussi une loi des scouts, et il n’est pas nécessaire d’en dire plus à ce sujet.

Comme vous n’aviez pas en main le règlement n° 2 à votre dernière réunion, le sénateur Joyal a exprimé des réserves sur la façon de fonctionner de l’association. J’espère que les observations que j’ai formulées plus tôt et la distinction que j’ai faite entre le projet de loi et le règlement administratif, ainsi qu’un examen à tête reposée du règlement en question, donnera la réponse voulue. Autrement dit, tel qu’envisagé par le projet de loi et le règlement administratif, le règlement administratif énonce clairement le mode de fonctionnement de la société.

Le sénateur Joyal avait posé une autre question. Il avait fait remarquer que l’alinéa 13e) de l’avant-projet de loi, qui se trouve à la page 5 — il en a été question plus tôt, ce matin — signale que l’ensemble des lois mentionnées aux alinéas a), b), c) et d) sont abrogées. Seul demeure l’article 1 d’une loi qui correspond au chapitre 68 des Lois du Canada. Avec le respect que je vous dois, monsieur le sénateur, je dirais que l’article 1 n’est pas préservé. Il est abrogé lui aussi. Il n’est préservé qu’en apparence, parce que la mention est faite plus bas, mais il y a ce « and », en anglais, qui y conduit pour ainsi dire, de sorte que, à première vue, il semblerait que ce ne soit pas inclus, mais si vous lisez le passage comme il faut, vous voyez que toutes les lois en question sont supprimées.

They are being repealed because the provisions of all those acts, as I mentioned earlier, are being consolidated. They are all coming within the present legislation. Once they are approved, once they are consolidated, you cannot leave one sitting out there otherwise.

As to section 1 of chapter 68, that section is repealed as it provides that the name in French of Boy Scouts of Canada will be "Les boy Scouts du Canada." As the draft bill before you deals with the name for Scouts Canada in English and French, we could not have a situation where Scouts Canada will use Scouts Canada in English and French and one that says Boy Scouts du Canada. That is the simple reason for its deletion.

Subject to questions from senators, that concludes my comments on the points raised at your last meeting, and I will be pleased to deal with any questions any one may have arising from that.

**The Chairman:** Honourable senators, it is now 27 minutes after the hour, and witnesses are here for the next meeting. I would propose, with your leave, that we continue this session for another 15 minutes so that honourable senators who have their names on the list can have an opportunity to put their questions. Is that agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

[Translation]

**Senator Nolin:** Mr. Laughton, it is clear to me that the bill now before us attempts to conform to the reality that is Canada. You mentioned in your opening remarks that, with all due respect to the historical origins of the scouting movement in England, you were trying to break the ties between the Canadian scouting movement and the historical movement in England.

That said, I have one question for you. The general bylaws of the scouting movement which were sent to me are in English only. Do you have a copy of the bylaws in French?

[English]

**Mr. Laughton:** The answer to your first question is yes, and to the second question is yes.

[Translation]

**Senator Nolin:** Do you have a copy of the French version with you?

[English]

**Mr. Laughton:** I do not. We can provide it immediately following the meeting.

[Translation]

Would you have a problem with our adding to the preamble of your bill a reference to Canadian bilingualism? I am asking that because it is clear from your remarks that you are attempting, with all due respect, to distance the Canadian scouting movement from its British counterpart. That is to your credit. However, I believe the Canadian scouting movement should respect the

Elles sont abrogées parce que les dispositions de toutes ces lois, comme je l'ai mentionné plus tôt, sont regroupées. Elles figurent toutes désormais dans l'actuel texte de loi. Une fois approuvées, une fois les dispositions regroupées, il ne peut y avoir une loi qui existe de façon autonome, sinon il y a un problème.

Quant à l'article 1 du chapitre 68, il est abrogé, car il prévoit que le nom français des Boy Scouts of Canada est « Les boy Scouts du Canada ». Comme l'avant-projet de loi que vous avez devant les yeux indique que le nom Scouts Canada vaut en français et en anglais, nous n'avons plus cette situation où Boy Scouts du Canada emploie à la fois Scouts Canada, en français et anglais, et les Boys Scouts du Canada. C'est pour cette raison simple que cela a été supprimé.

À moins que les sénateurs aient des questions à poser, voilà qui met un terme à mes observations sur les points que vous avez soulevés au cours de la dernière réunion; je serai heureux de répondre à toute question posée sous ce rapport.

**Le président :** Mesdames et messieurs les sénateurs, il est 14 h 27, et certains témoins sont arrivés en prévision de la prochaine réunion. Avec votre permission, je proposerais que nous prolongions la séance pendant 15 minutes encore, pour que les sénateurs dont le nom figure sur la liste puissent poser leurs questions. Êtes-vous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Monsieur Laughton, il m'apparaît évident que le projet de loi que nous avons devant nous tente de respecter la réalité canadienne. Vous avez mentionné, dans vos remarques, que vous tentiez, sans manquer de respect aux origines historiques du mouvement scout en Angleterre, d'affranchir le mouvement scout canadien de cette réalité historique.

Ceci étant dit, j'ai une première question. Le règlement général du mouvement que j'ai reçu est uniquement en anglais. Avez-vous une version française de ce règlement?

[Traduction]

**M. Laughton :** La réponse à votre première question est « oui », et la réponse à la deuxième question est « oui ».

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Est-ce que vous avez une copie de la version française avec vous?

[Traduction]

**M. Laughton :** Non, je n'en ai pas. Nous pouvons vous en fournir une tout de suite après la réunion.

[Français]

Auriez-vous un problème à ce que nous ajoutions dans le préambule de votre projet de loi une référence au bilinguisme canadien? Parce qu'il transpire de vos propos que vous tentez d'affranchir le mouvement scout canadien du mouvement scout britannique, sans y manquer de respect — et c'est tout à votre honneur. Cependant, je pense que le mouvement scout canadien



Canadian reality and Canadian values, bilingualism being one of them. Would you object to our bringing in an amendment of this nature, or at least if we were to give the matter some thought?

[English]

**Mr. Laughton:** Personally I have no difficulty in adding that, if that is considered desirable.

In the fullness of the response, I certainly have no objection; that goes without saying. In Quebec, we have L'Association des Scouts, we call them "les scouts," and they have their own legislation and so on. That association is predominantly for French-speaking scouters who are members of the Roman Catholic faith. This is purely a remote observation on my part, and as long as the language up front did not suggest in any way we were involving ourselves in les scouts or becoming part of a French movement, I know they are very sensitive to that. That is the reason I raise it and no other reason.

[Translation]

**Senator Nolin:** Would it not be more appropriate to have only one single scouting movement in Canada, one that is respectful of Canada's two cultural realities, one that would not isolate the two groups but rather would attempt to unify the movement in Canada? I can understand your not wanting to upset your French-speaking fellow Canadians who unfortunately, are often thin skinned when it comes to this subject and who oppose any attempt at unification. However, would you not be amenable to laying the foundation for ensuring respect for Canada's two cultural realities?

[English]

**Mr. Laughton:** In response, Scouting over the years was a single movement, and in 1969, a private act was passed that created, formally, les scouts in Quebec. It was felt there was a distinct entity there — French speaking and those followers of the Roman Catholic faith — to the extent they felt strongly enough to move forward and attain a private act that gave them a separate existence.

On an annual basis Scouts Canada and les scouts meet two or three times a year for informal get-togethers. They have an agreement under the aegis of the Governor General of Canada where they expressed their common interests in serving the youth of country and lay out various provisions as to how it will operate. They have obviously spent some time in separately incorporating and in having this entente between these two organizations and then making it work by their regular meetings that those closer to the operation in the field of Scouts than I, consider there is desirability in having the two organizations.

doit respecter la réalité canadienne et les valeurs canadiennes, et le bilinguisme en est une. Auriez-vous objection à ce qu'on introduise ce genre d'amendement ou à ce qu'on y réfléchisse à tout le moins?

[Traduction]

**M. Laughton :** L'ajout de cette référence ne pose aucun problème pour moi, si l'on considère que cela est souhaitable.

Dans l'ensemble, il va sans dire que je n'ai aucune objection. Au Québec, nous avons l'Association des Scouts, que nous appelons « les scouts », et cette association a sa propre loi et ainsi de suite. L'association vise surtout les scouts francophones et membres de l'Église catholique romaine. Il ne s'agit que d'une observation détachée de ma part, et pour autant que ce qui est dit au début ne laisse pas entendre de quelque façon que ce soit que nous participions à l'Association des scouts ou que nous prenons part à un mouvement francophone; je sais que cette question est très délicate pour eux. C'est la seule raison pour laquelle j'en parle.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Ne serait-il pas plus approprié qu'il n'y ait qu'un seul mouvement scout au Canada, respectueux des deux réalités culturelles canadiennes? Un mouvement où on n'entretienne pas une dualité qui ne ferait que maintenir l'isolement des deux réalités culturelles canadiennes et qu'au contraire, on tente de favoriser le regroupement des scouts au Canada? Je comprends votre réticence à ne pas vouloir froisser vos concitoyens de langue française qui ont souvent, malheureusement, l'épiderme très mince sur ce sujet et qui s'insurgent face à tout mouvement de rapprochement. Cependant, ne seriez-vous pas disponible pour poser les bases du respect de ces deux réalités culturelles canadiennes?

[Traduction]

**M. Laughton :** En réponse à votre question, je dirais que le mouvement scout a été dans le passé un mouvement unique, puis, en 1969, l'adoption d'une loi d'intérêt privé a fondé officiellement les scouts du Québec. On a eu l'impression d'avoir affaire à une entité distincte au Québec — composée de francophones et de fidèles de l'Église catholique romaine —, impression suffisamment forte pour motiver l'adoption d'une loi privée accordant au mouvement québécois une existence à part entière.

Scouts Canada et les scouts se réunissent de deux à trois fois par année dans un cadre informel. Ils ont conclu une entente, sous l'égide du gouverneur général du Canada, dans le cadre de laquelle ils ont exprimé leur intérêt commun à servir les jeunes du pays et ils ont rédigé différentes dispositions prévoyant la manière de le faire. Ils ont évidemment consacré du temps à créer deux associations indépendantes et à rédiger cette entente entre les deux organisations, puis à l'appliquer dans le cadre de leurs réunions régulières, que les gens qui connaissent mieux les activités des scouts sur le terrain que moi voient comme une chose souhaitable pour les deux organisations.

[Translation]

**Senator Nolin:** I would assume that there are scouts who speak French in the movement across Canada, not just in Quebec. Therefore, would this not be a way of recognizing this reality by entrenching in your enabling legislation recognition for this fundamental Canadian value, namely respect for two different linguistic cultures? I assume you would agree with me on this.

I am a Quebecer and a Roman Catholic. That said, it is no longer customary to identify a movement with certain religious beliefs. I can understand your reluctance, you wanting to respect the difference between scouts in other provinces and scouts in Quebec, but not all Quebecers are Roman Catholics or francophones. It would be appropriate for your movement to embrace Canada's linguistic reality, without necessarily having to highlight religious differences.

[English]

**Mr. Laughton:** You will appreciate that I am here to address legal questions, and the questions posed are going further into the organization of these two separate corporations.

**The Chairman:** His questions do relate, in fact, to the preamble. Senator Nolin, are you familiar with the language of the preamble? That is where the reference to the Roman Catholic faith and the history of Scouts in Quebec is really defined.

He is asking you questions about the preamble that is, in fact, in the statute.

**Senator Nolin:** If you remember, Mr. Chairman, a few years ago we adopted an amendment to section 93 of the Constitution relating to the schools in Quebec; the fact that they used to be segmented by faith, now they are segmented by language. I think we have turned that page, and a movement like Scouts Canada is one of the ways we could look at to turn that page also.

**Mr. Laughton:** Senator, as I say, I am here in the role of legal counsel. We have two separate organizations.

**Senator Nolin:** Legally you do not have a problem.

**Mr. Laughton:** Legally we can provide anything, but I do not think, under this act, without a lot more, we can say that the two have come together. They are separate bodies. Referring to bilingualism, certainly there is no problem with that.

**Senator Nolin:** My questions are leading to the preamble and opening your arms to the reality of Canada. That is the nature of my question.

**Mr. Laughton:** We would be pleased to look at the language, and assume there is not a problem.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Je présume que nous retrouvons des scouts de langue française dans le mouvement à travers le Canada et pas seulement au Québec. Alors ne serait-ce pas une façon de respecter cette réalité que d'inscrire dans votre loi constitutive la reconnaissance de cette valeur fondamentale du Canada, c'est-à-dire le respect de deux cultures linguistiques différentes? Je présume que la réponse est oui.

En ce qui me concerne, je suis Québécois et de religion catholique. Cela dit, l'identification d'un mouvement relativement aux croyances religieuses n'a plus cours. Je comprends votre réticence à vouloir respecter cette différence entre les scouts d'autres provinces et ceux du Québec, mais les Québécois ne sont pas uniquement catholiques ou francophones. Il serait approprié de votre part de vouloir embrasser dans votre mouvement les réalités linguistiques canadiennes sans pour autant faire de différences religieuses.

[Traduction]

**M. Laughton :** Vous comprendrez que je suis ici pour répondre à des questions d'ordre juridique, et que les questions que vous me posez portent sur la structure détaillée de ces deux associations indépendantes.

**Le président :** Ses questions ont trait, en réalité, au préambule de la loi. Sénateur Nolin, savez-vous de quoi parle le préambule? C'est dans le préambule que la référence à la foi catholique romaine et l'histoire des Scouts du Québec est réellement définie.

Il vous pose des questions au sujet du préambule, qui fait bel et bien partie de la loi.

**Le sénateur Nolin :** Si vous vous rappelez bien, monsieur le président, il y a quelques années, nous avons adopté un amendement à l'article 93 de la Constitution en rapport avec les écoles du Québec; le fait qu'elles appartenaient auparavant à une catégorie confessionnelle et qu'elles appartiennent maintenant à une catégorie linguistique. Je crois que nous avons tourné la page, et qu'un mouvement comme Scouts Canada peut aussi offrir une occasion de tourner la page.

**M. Laughton :** Sénateur, comme je l'ai déjà dit, je suis ici pour jouer le rôle de conseiller juridique. Il s'agit de deux organisations indépendantes.

**Le sénateur Nolin :** Sur le plan juridique, vous n'avez pas de problème.

**M. Laughton :** Sur le plan juridique, nous pouvons tout faire, mais je ne crois pas que, dans le cadre de la loi en question, sans ajout important, nous puissions dire que les deux organisations n'en sont plus qu'une seule. Il s'agit d'organisations indépendantes. En ce qui concerne le bilinguisme, il n'y a certainement aucun problème.

**Le sénateur Nolin :** Mes questions ont trait au préambule de la loi et à votre ouverture à la réalité canadienne. C'est la nature de ma question.

**M. Laughton :** Nous serions heureux d'examiner le texte, et de présumer qu'il n'y a pas de problème.



**Senator Ringuette:** I am reading the last “whereas” on the first page of the bill:

And whereas by that same chapter, L’Association des Scouts du Canada was incorporated with its head office in Montreal, in the Province of Quebec, to meet the special needs of the French-speaking Roman Catholic youth . . .

I side with Senator Nolin on this one. What are the particulars of the Scouting movement, particularly in the provinces of Quebec, Manitoba and New Brunswick?

**Mr. Laughton:** I cannot speak to that. I do not act for les scouts. I do not know the background to that. That is what is in chapter 68 by which they were incorporated. It recites what is in that other legislation. As an explanation as to what it means or how it got there, I am not qualified to speak to it.

**Senator Ringuette:** In practical organizational situations, what you are indicating to me is that the anglophones of New Brunswick and Manitoba would deal with your status, and that the francophones of New Brunswick and Manitoba would be dealing with the L’Association des Scouts du Canada?

**Rob Stewart, Executive Commissioner and Chief Executive Officer, Scouts Canada:** We run bilingual programming and the young people in those provinces would have a choice. We have some French programs in Quebec.

**Senator Ringuette:** Are they bilingual also?

**Mr. Stewart:** Yes, and also in New Brunswick. I believe we might have one group of les scouts in Manitoba, but we can offer bilingual programming in those provinces.

**Senator Jaffer:** It has been argued that this bill will entrench something with which many within the movement disagree. Do you believe this bill will hinder the ability of members to change the bylaws?

**Mr. Laughton:** No.

**Senator Baker:** The testimony that you have given is basically in the summary of the bill, that is, that this bill consolidates, updates and makes other technical and incidental changes to the administration of its affairs.

Mr. Laughton, the previous witnesses said that the administration we are putting into statute is patently unreasonable, that the decision-making process is unfair and flawed, and further, that in any consolidation one of the factors that should be considered, which was not, is what they call the “democratization of the administration.”

We have heard two completely different presentations dealing with two completely separate subjects. Have you any comment to make on the previous presentation as it relates to their right to question this legislation?

**Mr. Laughton:** I would never question the right of anyone to question and discuss. I listened to the comments, particularly of Mr. Claxton, with considerable interest, as I am sure you all did.

**Le sénateur Ringuette :** Je vous lis le premier « considérant que » de la deuxième page du projet de loi :

Que l’Association des Scouts du Canada, ayant son siège social à Montréal, province de Québec, a été constituée en personne morale par ce même chapitre afin de répondre aux besoins particuliers des jeunes Catholiques romains francophones [...]

Je suis d’accord avec le sénateur Nolin là-dessus. Quelles sont les particularités du mouvement scout, en particulier dans les provinces du Québec, du Manitoba et du Nouveau-Brunswick?

**M. Laughton :** Je ne peux rien vous dire là-dessus. Je ne parle pas au nom des scouts. Je ne connais pas le contexte. Ce que vous avez lu figure au chapitre 68 du texte qui a fondé l’Association des scouts. Il s’agit d’un extrait de cette autre loi. Cependant, je ne suis pas qualifié pour vous expliquer ce que cela signifie ou pourquoi cet extrait figure dans le projet de loi.

**Le sénateur Ringuette :** Ce que vous me dites, c’est que, en pratique, dans un contexte organisationnel, les anglophones du Nouveau-Brunswick et du Manitoba s’adresseraient à votre organisation, et les francophones du Nouveau-Brunswick et du Manitoba s’adresseraient à l’Association des Scouts du Canada?

**Rob Stewart, commissaire général et directeur général, Scouts Canada :** Nous avons des programmes bilingues, et les jeunes de ces provinces ont le choix. Nous avons des programmes francophones au Québec.

**Le sénateur Ringuette :** Sont-ils bilingues aussi?

**M. Stewart :** Oui, comme au Nouveau-Brunswick. Je crois que nous avons un groupe de scouts francophones au Manitoba, mais nous pouvons offrir des programmes bilingues dans ces provinces.

**Le sénateur Jaffer :** On a soutenu que le projet de loi allait enchaîner un élément que désapprouveraient bon nombre de gens au sein du mouvement. Croyez-vous que le projet de loi nuira à la capacité des membres de modifier le règlement?

**M. Laughton :** Non.

**Le sénateur Baker :** Le contenu de votre témoignage est pratiquement le même que celui du sommaire du projet de loi, selon lequel le projet de loi regroupe, met à jour et apporte d’autres changements techniques ou accessoires touchant l’administration de ses affaires.

Monsieur Laughton, les témoins précédents ont dit que le processus administratif auquel nous donnons force de loi est manifestement déraisonnable, que le processus décisionnel est injuste et imparfait, et en outre que, dans toute consolidation, l’un des facteurs qu’on devrait envisager, ce qui n’a pas été fait, est ce qu’ils appellent la « démocratisation de l’administration ».

Nous avons écouté deux exposés complètement différents sur deux sujets n’ayant aucun lien entre eux. Avez-vous des commentaires à faire sur l’exposé précédent, en ce qui a trait aux droits des témoins précédents de remettre la loi en question?

**M. Laughton :** Je ne remettrais jamais en question le droit dont jouit tout un chacun de poser des questions et de discuter. J’ai écouté les commentaires avec beaucoup d’intérêt, surtout ceux de M. Claxton, et je suis sûr que vous avez tous fait la même chose.

You used a turn of phrase which suggests that we are putting into this bill, or in some way reflecting in this bill, a process that will cause concern, lack of democracy and so on. As I mentioned earlier, the bill does not affect the management and operation of Scouts Canada. The bill of 1914 said the same thing this bill says, that Scouts can pass bylaws for the management and operation of its affairs. That has continued since 1914. Pursuant to that, a bylaw was passed and duly enacted after lengthy discussion. That bylaw refers to the management and operational process.

With all due respect to SCOUT *eh!*, who are a welcome voice because one always wants to be challenged in such matters, the preponderance of the 20,000 adult Scouters in Canada are operating under this bylaw without dissension or concern. Others do have concern, and we welcome discussion on it, but this bill in no way imposes anything on them or takes anything away from them.

The bylaws of the corporation were enacted in 2003. After a lengthy process, that is what Scouts Canada duly enacted as a bylaw in accordance with Industry Canada's guidelines and directions. That is the way it works. People will always disagree.

**Senator Baker:** That is not the question I asked you.

**Mr. Laughton:** I apologize if I did not understand it correctly.

**Senator Baker:** It is a simple question. We had a presentation prior to yours that dealt with a question of the administration, as it presently exists, as this bill purports to consolidate, which they consider to be patently unfair and unreasonable in its decision-making. My question to you was whether you have any comment to make on that. Your response was that this is what is already in existence; there is no change. That is fine, but how do you respond to someone who says that what we already have is patently unreasonable?

As you know, patent unreasonableness is a good reason in law to overturn any decision.

**Mr. Laughton:** I thought I had answered that question. It would be the same answer. We are not proposing to do anything through this bill that will in any way affect the concerns of Mr. Claxton and his group. The bill proposes three simple changes.

The objections are raised with membership voting and where everyone is. Industry Canada says membership, that is, how you become a member, how you vote and so on, must be dealt with in the bylaws. The bylaws say that this is the way the membership will work. The bylaws say, as Industry Canada permits, that some will have votes and some will not. It is entirely in accordance with

Vous avez utilisé une tournure laissant entendre que nous intégrons au projet de loi, ou que le projet de loi reflète, d'une certaine manière, un processus qui engendrera des préoccupations, un déficit démocratique et ainsi de suite. Comme je l'ai déjà mentionné, le projet de loi ne touche pas la gestion et les activités de Scouts Canada. Le projet de loi adopté en 1914 disait la même chose que le projet de loi dont nous nous occupons aujourd'hui, c'est-à-dire que les scouts peuvent adopter des règlements concernant la gestion et le déroulement des affaires pour l'organisation. Il en est ainsi depuis 1914. En vertu de cela, on a adopté un règlement, qu'on a promulgué en bonne et due forme après de longues discussions. Le règlement a trait au processus de gestion et d'opération.

Avec tout le respect que nous devons à SCOUT *eh!*, que nous encourageons à s'exprimer, parce qu'il est toujours souhaitable d'avoir une opposition pour des questions du genre, la majorité des 20 000 animateurs scouts d'âge adulte du Canada organisent leurs activités dans le cadre du règlement en question, sans dissension ni préoccupation. D'autres personnes sont préoccupées, et nous les invitons à en discuter, mais le projet de loi ne leur impose rien ni ne leur enlève quoi que ce soit.

On a promulgué le règlement de l'association en 2003. Au bout d'un long processus, c'est ce que Scouts Canada a établi en bonne et due forme comme étant son règlement, conformément aux lignes directrices et directives d'Industrie Canada. C'est comme ça que les choses fonctionnent. Il y aura toujours des gens en désaccord.

**Le sénateur Baker :** Ce n'est pas la question que je vous ai posée.

**M. Laughton :** Pardonnez-moi si je ne l'ai pas bien comprise.

**Le sénateur Baker :** C'est une question simple. Avant votre exposé, nous en avons écouté un autre au sujet d'une question liée à l'administration actuelle, que le projet de loi a pour but de consolider, et dont le processus décisionnel est manifestement injuste et déraisonnable d'après les témoins. La question que je vous pose est la suivante : avez-vous des commentaires là-dessus? Vous avez répondu que le processus décisionnel existe déjà; il n'y a aucun changement. C'est bien, mais que répondez-vous à une personne qui dit que ce qui existe déjà est manifestement déraisonnable?

Comme vous le savez, le fait qu'une décision soit manifestement déraisonnable constitue un motif valable en droit pour renverser cette décision.

**M. Laughton :** Je croyais avoir répondu à cette question. Ce serait la même réponse. Nous n'envisageons pas de faire quoi que ce soit dans le cadre du projet de loi qui touche les préoccupations de M. Claxton et de son groupe. Le projet de loi propose trois modifications simples.

Les objections soulevées ont trait au vote des membres et à l'endroit où tout un chacun se situe. D'après Industrie Canada, c'est par voie de règlement qu'on doit s'occuper de la situation des membres, c'est-à-dire dont la façon dont une personne devient membre, de la façon de procéder au vote et ainsi de suite. Le règlement précise la situation des membres. Il indique, comme



law. It has been duly enacted and has nothing to do with the bill before us today. There is an ongoing continuing and healthy debate on this in Scouts and it has been raised here today.

In my view, we are not proposing that with this bill.

**The Chairman:** Mr. Laughton, do you believe that Bylaw No. 2 is in accordance with modern good corporate governance practices?

**Mr. Laughton:** I do. I consider it responsive to good corporate practice and to the Industry Canada directive to which I referred you earlier.

**Senator Joyal:** If I understand your interpretation of clause 13(e) of the bill, it is only section 1 of Chapter 68 of the Statutes of Canada that is repealed.

**Mr. Laughton:** Yes, senator.

**Senator Joyal:** All the other clauses of the bill are continued according to your interpretation?

**Mr. Laughton:** Yes, they are. When it was agreed, in our discussions with les scouts and the law clerk, that the section would be deleted, the law clerk asked about renumbering the sections. Les scouts felt, and the law clerk had no difficulty with it, that people were so familiar with the existing legislation that it would be best to remove one section but leave the others numbered the same.

It is the only deleted section. It was deleted because it provided for a French name for scouts, and Scouts has undertaken with the law clerk and with les scouts that if Parliament sees fit to enact these amendments, it will not use a French version of its name.

There is no translation now of Scouts Canada, as has been the case for in excess of 10 years. By resolution of the board of governors, delivered to the law clerk and to les scouts, if Parliament sees fit to pass this bill, there will be no French language used in order that there will be no confusion between the two organizations.

**Senator Joyal:** In other words, everything that is in the statute of 1968 is continued?

**Mr. Laughton:** Yes, save for section 1.

**Senator Joyal:** I will use as neutral a word as possible. There are some discrepancies between section 4 of the statute of 1968 and clause 10 of this bill in terms of exclusive and sole ownership of your emblems and symbols.

Between paragraph (a) of section 4 and paragraph (c) of section 4, there is a discrepancy. In section 10, you have the sole and exclusive right, while under section 4 you just have the authority under the act to fabricate or produce those emblems and symbols and all the other elements such as vestments and garments that identify the association members. Could you review that and come back to us on it?

Industrie Canada le permet, que certains membres ont le droit de vote et d'autres non. Le tout est conforme à la loi. Le règlement a été promulgué en bonne et due forme, et il n'a rien à voir avec le projet de loi duquel nous nous occupons aujourd'hui. Il y a chez les scouts un débat continu et sain sur la question, comme il y en a eu un ici aujourd'hui.

À mon sens, nous ne proposons rien de déraisonnable dans le cadre du projet de loi.

**Le président :** Monsieur Laughton, croyez-vous que le règlement n° 2 soit conforme à de bonnes pratiques de gestion modernes?

**M. Laughton :** Oui. Je crois qu'il s'agit d'une bonne pratique de gestion et que celle-ci respecte la directive d'Industrie Canada dont je vous ai parlé plus tôt.

**Le sénateur Joyal :** Si je comprends bien votre interprétation de l'alinéa 13e) du projet de loi, il n'y a que l'article 1 du chapitre 68 des Lois du Canada qui est abrogé.

**M. Laughton :** Oui, sénateur.

**Le sénateur Joyal :** D'après votre interprétation, tous les autres articles du projet de loi continuent-ils d'exister?

**M. Laughton :** Oui. Lorsque nous avons convenu, dans le cadre de discussions avec les scouts et avec le greffier, que l'article serait supprimé, le greffier a évoqué le fait de procéder à une nouvelle numérotation des articles. Les scouts ont dit qu'ils pensaient que les gens étaient si habitués à la loi qu'il serait mieux d'enlever un article tout en gardant la numérotation des articles restants, et le greffier n'y a pas vu de problème.

C'est le seul article supprimé. On l'a supprimé parce qu'il précisait un nom français pour les scouts, et Scouts Canada a décidé avec le greffier et avec les scouts que, si le Parlement juge bon de promulguer les amendements en question, Scouts Canada ne va pas utiliser de version française de son nom.

On ne traduit plus maintenant Scouts Canada, comme on l'a fait pendant plus de dix ans. À la suite d'une résolution du conseil des gouverneurs, communiquée au greffier et aux scouts, si le Parlement juge bon d'adopter le projet de loi, on n'utilisera plus le français de façon à ne plus créer de confusion entre les deux organisations.

**Le sénateur Joyal :** En d'autres termes, tout ce qu'il y a dans la loi de 1968 continue d'exister?

**M. Laughton :** Oui, mis à part l'article 1.

**Le sénateur Joyal :** Je vais utiliser le mot le plus neutre possible. Il y a certaines différences entre l'article 4 de la loi de 1968 et l'article 10 du projet de loi, en ce qui concerne le droit de propriété exclusif de vos emblèmes et symboles.

Il y a une différence entre l'alinéa a) de l'article 4 et l'alinéa c) de l'article 4. D'après l'article 10, l'association a seule et à titre exclusif le droit, tandis que, d'après l'article 4, la loi ne reconnaît à l'association que le pouvoir de fabriquer ou de produire ces emblèmes et symboles, ainsi que tout autre élément comme les vêtements qui servent à identifier les membres de l'association. Pourriez-vous revoir cela et effectuer un suivi auprès de nous là-dessus?

**Mr. Laughton:** Section 10 of the bill before you first appeared in the legislation relating to Scouts Canada in 1917. It was in existence at the time the scouts were incorporated in 1969, and there have been no difficulties arising in respect of any emblems or usages. Les scouts use the French language with their symbols and Scouts has undertaken not to do that in the different designs and whatever. In consultation with each other, there has been no problem, but this again is not a new provision. It was there since 1917 for Scouts and existed before the scouts were incorporated. In practice, there has been no difficulty.

**Senator Joyal:** Let me go on to the next question. Part III of the Corporation Act applies to non-profit corporations. As you know, the structure of Part III for not-for-profit corporations provides that normally the membership elects the board, and then the board elects the executive. This is the normal structure. That is the philosophy of memberships. It pertains to each association to determine who is a member and defines the voting rights and qualification of members and so forth. That is according to the guidelines, as you have said, of Industry Canada.

Here, we are in the peculiar situation. In fact, according to the class of membership, the large majority of the ordinary members get only three representatives on the board, and the board itself can determine the majority membership of the board. If you look on page 2 at paragraph (f) on voting members, they are the honorary members that are voting, the honorary officers that are voting members, and at subparagraph 5, you give yourself the capacity to appoint 12 of them.

**The Chairman:** It is multiple voting shares.

**Senator Joyal:** It seems to me that in fact the voting members have the capacity to control the majority of the members, while in fact the large majority of the ordinary members do not have the capacity to be represented in a reasonable number in comparison with the other members of the board.

**The Chairman:** It is like many major corporations in Canada today, Senator Joyal.

**Mr. Laughton:** Senator, forgive me if I did not hear properly, but you mentioned section 2. Section 3 also deals with voting members. Honorary officers and members are included, but you will see voting members include three representatives, one of whom must be a youth member from each council, and the councils have been structured across Canada to serve Scouts. You will see those listed in Schedule A, the last page to the bylaw. If you look there, you will see three councils in British Columbia, Northwest Territories, Alberta, all the provinces, and eight in Ontario given its size. We have, as voting members, representatives from each of those organizations.

I do not want to be a broken record, but we come back to the point of the council structure, the organization and the consultation where they attempted to get organization in a very

**M. Laughton :** L'article 10 du projet de loi que vous avez devant vous a d'abord figuré dans la loi relative à Scouts Canada en 1917. L'article existait déjà au moment où les scouts sont devenus une personne morale en 1969, et il n'y a jamais eu de problème en ce qui concerne tout emblème ou usage. Les scouts utilisent le français avec leurs symboles, et Scouts Canada a accepté de ne pas le faire dans les différents éléments graphiques et autres choses. Les deux organisations se consultent, et il n'y a pas eu de problème, mais, encore une fois, il ne s'agit pas d'une nouvelle disposition. Elle existe depuis 1917 pour Scouts Canada, et elle existait avant que les scouts ne deviennent une personne morale. En pratique, il n'y a eu aucun problème.

**Le sénateur Joyal :** Permettez-moi de poser ma prochaine question. La partie III de la Loi sur les corporations s'applique aux associations sans but lucratif. Comme vous le savez, selon la structure des associations sans but lucratif prévue à la partie III, normalement, les membres élisent le conseil, puis le conseil élit le directeur. Il s'agit de la structure normale. C'est l'idée des organisations composées de membres. Il appartient à chaque association de déterminer qui en est membre et de définir les droits de vote et les qualifications des membres et ainsi de suite. Cela d'après les lignes directrices, comme vous l'avez mentionné, d'Industry Canada.

Dans le cas présent, nous nous trouvons devant une situation particulière. En réalité, d'après la catégorie de membre, la vaste majorité des membres ordinaires n'ont que trois représentants au sein du conseil, et le conseil lui-même peut choisir la majeure partie des membres du conseil. Si vous examinez l'alinéa f) à la page 2, au sujet des membres votants, vous constaterez qu'il s'agit des membres et des dirigeants honoraires, et au sous-alinéa 5, vous vous donnez vous-même la capacité de nommer 12 membres.

**Le président :** Il s'agit d'actions à droit de vote multiple.

**Le sénateur Joyal :** Il me semble que, en réalité, les membres votants ont la capacité de choisir la majorité des membres, tandis que la vaste majorité des membres ordinaires n'ont pas la capacité d'être représentés en proportion raisonnable comparativement aux autres membres du conseil.

**Le président :** C'est aussi le cas de bon nombre de grandes sociétés du Canada à l'heure actuelle, sénateur Joyal.

**M. Laughton :** Sénateur, pardonnez-moi si je n'ai pas bien entendu, mais vous avez parlé de l'article 2. L'article 3 porte aussi sur les membres votants. Les dirigeants et les membres honoraires font partie des membres votants, mais vous allez voir, si vous lisez l'article, qu'il y a aussi, parmi eux, trois représentants, dont l'un doit être un jeune membre de chacun des conseils, et les conseils sont structurés de manière à servir Scouts Canada à l'échelle du pays. Vous trouverez la liste de ces conseils à l'annexe A, la dernière page du règlement. Si vous regardez l'annexe, vous constaterez qu'il y a trois conseils en Colombie-Britannique, aux Territoires du Nord-Ouest, en Alberta, dans toutes les provinces et huit en Ontario, vu la taille de cette province. Il y a des membres votants qui représentent chacune de ces organisations.

Je ne veux pas vous donner l'impression d'écouter un disque qui saute, mais nous revenons à la question de la structure du conseil, de l'organisation et des consultations dans le cadre



large volunteer group. Amongst the senior executives of Scouts Canada, there is one paid person, a CEO, as you would expect. None of the service providers charge fees. They tried to get some organization or governance that could work in today's business environment and make things go forward, and a proposal for a new bylaw came forward. That bylaw, as I said, was consulted on for over a year. Many changes were made to it, but it was duly enacted by Scouts Canada. You will see here that your voting members include the representatives from these various councils in Schedule A, and it is a comprehensive list. It is not just honorary officers electing themselves.

**Senator Joyal:** I am not saying that. I have no problem in principle with honorary officers being part of the board members. Normally they do not have voting rights. I do not want to talk about myself personally, but I am an honorary member and officer of many non-profit organizations, but I do not have the right to vote. I can voice an opinion, but when it is time to vote, I do not have the right to vote. I am honorary.

Here I see a difference that according to article 2, paragraph 2, "the number of honorary officers shall not at any time exceed 12." Of course, they are voting members. Then I ask myself, in terms of balance on the voting boards, is the spirit of Part III of the Corporations Act in terms of membership whereby the members elect the board and then the board elects the executive, reflected in the particular structure that you are proposing in the bylaw? That is essentially what I am trying to understand.

**The Chairman:** May I ask that you keep your response short? We are 25 minutes overdue, and Senator Milne has a question as well.

**Mr. Laughton:** If you take the Schedule A list and multiply all those councils by three, and then you measure it against the 12 honorary officers, the proportion is within that.

**Senator Di Nino:** Sixty versus 12.

**Mr. Laughton:** "Honorary" was a subject of lengthy debate. I was an honorary counsel. It was felt that, with my involvement, I should have a vote. They felt that others who were benefactors or who had long interest in Scouts or were from the business world should have a vote, but they were not prepared to be on executives, and this was a way to recognize them and get the value of their experience.

**Senator Milne:** My question really follows along the same lines, because I agree. Our previous witnesses really did agree that this is a matter of the bylaws not working properly. It is not a matter of

desquelles on a essayé de structurer un groupe de bénévoles très important. Parmi les cadres supérieurs de Scouts Canada, il n'y a qu'un seul salarié, un directeur, comme vous vous en doutiez probablement. Aucun des fournisseurs de service ne demande d'argent. On a essayé d'établir une organisation ou une structure de gouvernance fonctionnelle dans le cadre du milieu des affaires à l'heure actuelle et de faire avancer les choses, et quelqu'un a présenté une proposition d'un nouveau règlement. On a effectué des consultations au sujet de ce règlement pendant plus d'un an, comme je l'ai déjà dit. On y a apporté de nombreuses modifications, mais Scouts Canada a promulgué le règlement en bonne et due forme. Vous constaterez, en consultant l'annexe A, que les membres votants comptent des représentants des divers conseils, et la liste qui figure à l'annexe est complète. Ce ne sont pas que des dirigeants honoraires qui s'élisent eux-mêmes.

**Le sénateur Joyal :** Ce n'est pas ce que je dis. Le fait que des dirigeants honoraires fassent partie du conseil ne pose pas de problème pour moi, en principe. Ils n'ont habituellement pas le droit de vote. Je ne veux pas parler de moi, mais je suis membre et dirigeant honoraire de nombreuses organisations sans but lucratif, sans pour autant avoir le droit de vote. Je peux exprimer mon opinion, mais lorsque vient le temps de voter, je n'ai pas le droit de vote. Je ne fais partie de ces organisations qu'à titre honorifique.

Là où je vois un écart, c'est à l'article 2, au paragraphe 2 : « le nombre de dirigeants honoraires ne peut en aucun temps excéder 12 membres ». Bien sûr, en ce qui concerne l'équilibre des droits de vote au conseil, je me demande ensuite si la structure particulière que vous proposez dans le cadre du Règlement respecte l'esprit de la partie III de la Loi sur les corporations, au chapitre de la composition du conseil, puisque, d'après cette Loi, les membres doivent élire le conseil, puis le conseil doit élire le directeur? C'est, en gros, ce que j'essaie de comprendre.

**Le président :** Puis-je vous demander de formuler des réponses courtes? Nous avons dépassé le temps alloué de 25 minutes, et le sénateur Milne a aussi une question à poser.

**M. Laughton :** À l'annexe A, si vous multipliez le nombre de conseils de la liste par trois, puis que vous comparez le résultat au fait qu'il y a 12 dirigeants honoraires, vous constaterez que les proportions sont gardées.

**Le sénateur Di Nino :** Soixante contre 12.

**M. Laughton :** La question des membres « honoraires » a fait l'objet d'un long débat. J'ai été un conseiller honoraire. On a cru bon de me donner le droit de vote, en raison de mon engagement. On a aussi cru bon de donner un droit de vote aux bienfaiteurs, aux gens qui s'intéressaient depuis longtemps à Scouts Canada ou issus du monde des affaires, mais pas prêts à faire partie des dirigeants, et le fait de leur donner le droit de vote constitue une façon de témoigner de la reconnaissance à leur égard et de tirer parti de leur expérience.

**Le sénateur Milne :** Ma question va vraiment dans le même sens, parce que je suis d'accord. Nos témoins précédents étaient tout à fait d'accord pour dire que le problème réside dans le fait

this particular act; it is the bylaws. When I look at this, I become very concerned about this circular diagram, because that is really what it is.

**The Chairman:** Have you seen that, Mr. Laughton?

**Mr. Laughton:** No.

**Senator Milne:** How do ordinary members, the 130,000 ordinary members, break into that circle? As a bylaw, that is fine. Good corporate governance is fine. This bill is designed according to good corporate governance, but I would like to see a little more democracy and voice from the bottom up within the organization. That has nothing to do with this particular bill we are being asked to pass, but it is a very strong suggestion. I do not see how an ordinary member of Scouts Canada can break into that circle. I do not see how it can be done, because these three voting representatives per council are selected by the council commissioner, the deputy commissioners and the area commissioners. They are not voted in; they are selected.

**Mr. Laughton:** I know time does not permit, but if it did, the chairman and chief commissioner of Scouts is on my right side and can deal with that.

**The Chairman:** Mr. Armstrong, would you like to respond?

**Glenn Armstrong, Chief Commissioner, Scouts Canada:** Thank you for the question. In our bylaws, the three voting members are to be elected within their councils. As you probably heard at the last meeting, I have been a bit of a rebel on this particular bylaw as well, and the challenge is that we have found that, a number of councils across Canada do not clearly understand the application of that particular clause in our bylaws.

In fact, at our annual general meeting last weekend that was one of the issues that we dealt with. There are 20 councils; 17 of them are actively involved in applying that and three are not. I am dealing with those three that are not, through a desire on their part to have some clearly defined processes so there can be no debate over how it should have happened in their councils.

I agree that there is a challenge. I do not totally agree with the circular diagram, but I see how people could perceive it to be that way. Perceptions, as we know, are often reality.

**The Chairman:** Mr. Armstrong, Mr. Laughton and Mr. Stewart, on behalf of the committee I would like to say thank you very much. Mr. Stewart, thank you for your second appearance on this bill and coming before us this afternoon to answer some difficult questions. Your responses are helping us in our deliberation of this bill.

que le règlement ne fonctionne pas de façon adéquate. Le problème n'a pas trait à la Loi, il a trait au règlement. Le diagramme circulaire, parce que c'est de cela qu'il s'agit, m'inquiète beaucoup lorsque je le regarde.

**Le président :** L'avez-vous vu, monsieur Laughton?

**M. Laughton :** Non.

**Le sénateur Milne :** Comment les membres ordinaires, les 130 000 membres ordinaires peuvent-ils pénétrer ce cercle? Le règlement ne pose pas problème. Le fait de se doter de bonnes pratiques de gestion ne pose pas de problème. Le projet de loi est conçu en fonction de telles pratiques, mais j'aimerais bien voir davantage de démocratie et que les gens qui se trouvent à la base de l'organisation se fassent entendre des gens qui se trouvent tout en haut. Cela n'a rien à voir avec le projet de loi qu'on nous demande d'adopter, mais il s'agit d'une suggestion que je vous presse de suivre. Je ne vois pas comment les membres ordinaires de Scouts Canada peuvent pénétrer ce cercle. Je ne vois pas comment ils peuvent y arriver, puisque les trois représentants par conseil qui ont le droit de vote sont choisis par le commissaire du conseil, les sous-commissaires et les commissaires des régions. Ils ne sont pas élus; ils sont choisis.

**M. Laughton :** Je sais que le temps ne le permet pas, mais la personne qui est à ma droite est le président et le commissaire en chef de Scouts Canada, et il pourrait répondre à la question.

**Le président :** Monsieur Armstrong, souhaitez-vous répondre à la question?

**Glenn Armstrong, commissaire en chef, Scouts Canada :** Merci d'avoir posé la question. Selon notre règlement, les trois membres votants doivent être élus par leurs conseils. Comme vous l'avez probablement entendu au cours de la dernière réunion, j'ai été moi-même un peu rebelle en ce qui a trait au règlement, et le problème est que nous avons découvert qu'un certain nombre de conseils un peu partout au Canada ne comprennent pas clairement la façon d'appliquer l'article de notre règlement en question.

En fait, nous avons abordé cette question la fin de semaine dernière, à l'occasion de notre assemblée générale annuelle. Il y a 20 conseils; 17 d'entre eux appliquent bien cet article, contrairement aux trois autres. Je m'occupe de ceux-ci, parce qu'ils souhaitent qu'on définisse clairement le processus, de façon que personne ne puisse discuter de la manière dont les choses auraient dû se produire au sein de leurs conseils.

Je suis d'accord pour dire qu'il y a un problème. Je ne suis pas tout à fait d'accord pour dire qu'il s'agit d'un diagramme circulaire, mais je comprends que les gens puissent percevoir la chose de cette manière. Comme nous le savons tous, les perceptions sont souvent ce que forme la réalité.

**Le président :** Monsieur Armstrong, monsieur Laughton, monsieur Stewart, au nom du comité, je tiens à vous remercier. Monsieur Stewart, merci d'avoir témoigné de nouveau au sujet du projet de loi et d'avoir accepté de répondre à des questions difficiles cet après-midi. Vos réponses nous aident dans nos délibérations au sujet du projet de loi.



Honourable senators, this is our second meeting in relation to Bill S-213, an act to amend the Criminal Code in relation to cruelty to animals.

The purpose of this bill seems straightforward. It is designed to amend the sections of the Criminal Code dealing with cruelty to animals to increase the penalties for the offences found therein. However, as interested parties know and, more specifically, as many members of this committee know, there has been significant action in this area in the last few years, and it is a matter that has been rather controversial to say the least.

A number of bills have been introduced in Parliament to update the animal cruelty provisions which date from the first codification of the Criminal Code in 1892. These bills include Bill C-17 in 1999; Bill C-15 and Bill C-15B, Bill C-10 and Bill C-10B, Bill C-22 and Bill C-50; none of which has received Royal Assent. The latest bill from the House of Commons, Bill C-50, would create a new section of the Criminal Code to deal with animal cruelty, thereby removing this area from the section of the Criminal Code dealing with property. On November 9 we heard from the Honourable Senator John Bryden, the sponsor of this bill.

Today, honourable senators, we have two panels of witnesses. Before us is the Canadian Veterinary Medical Association, the national body serving and representing the interests of the veterinary profession in Canada. It promotes public awareness of the contribution of animals and veterinarians to society. They are represented today by Dr. Boutet, President, and Dr. Alice Crook, past chair of the CVMA Animal Welfare Committee. With them is Mr. Greg Farrant, the government relations manager with the Ontario Federation of Anglers and Hunters. The federation is one of Canada's leading conservation organizations. It is a non-profit registered charity dedicated to protecting woodland and wetland habitat, conserving our precious fish and wildlife stocks and promoting outdoor education. I would like to thank Mr. Farrant for his cooperation in appearing at this time.

**Dr. Paul Boutet, President, Canadian Veterinary Medical Association:** Good afternoon. I am Dr. Paul Boutet, President of the Canadian Veterinary Medical Association. I am here representing more than 10,000 veterinarians in Canada. I am also a private veterinary practitioner in Riverview, New Brunswick.

Animal welfare advocacy is one of CVMA's three main priorities. Through its animal welfare committee, the CVMA concentrates its efforts on developing guidelines and standards that address the welfare, humane treatment and care of animals.

Mesdames et messieurs les sénateurs, notre deuxième réunion commence, l'objet est le projet de loi S-213, loi modifiant le Code criminel relativement à la cruauté envers les animaux.

L'objectif du projet de loi semble clair. Il est conçu pour modifier les articles du Code criminel qui ont trait à la cruauté envers les animaux, en vue d'augmenter les sanctions découlant des infractions qui sont décrites. Cependant, comme les parties intéressées le savent, et, surtout, comme bon nombre de membres du comité le savent, il se passe beaucoup de choses dans ce domaine depuis quelques années, et, le moins qu'on puisse dire, c'est que le sujet est plutôt controversé.

On a présenté plusieurs projets de loi au Parlement en vue de mettre à jour les dispositions relatives à la cruauté envers les animaux, qui datent de la première codification du Code criminel, en 1892. Il s'agit des projets de loi C-17, présenté en 1999; C-15, C-15B, C-10, C-10B, C-22 et C-50; dont aucun n'a reçu la sanction royale. Le dernier projet de loi provenant de la Chambre des communes, le projet de loi C-50, donnerait lieu à la création d'un nouvel article du Code criminel qui traiterait de la cruauté envers les animaux, ce qui aurait pour effet que l'article du Code criminel qui porte sur la propriété n'aborderait plus ce sujet. Le 9 novembre, nous avons entendu le témoignage du sénateur John Bryden, le parrain du projet de loi.

Aujourd'hui, mesdames et messieurs les sénateurs, nous allons entendre deux groupes de témoins. Vous avez devant vous les représentants de l'Association canadienne des médecins vétérinaires, l'organisation nationale qui sert et représente les intérêts des vétérinaires du Canada. L'Association sensibilise la population à la contribution que les animaux et les vétérinaires apportent à la société. L'Association est représentée ici par le Dr Boutet, qui en est le président, et la Dre Alice Crook, présidente sortante du Comité sur le bien-être des animaux de l'ACMV. M. Greg Farrant se trouve à leurs côtés, et il est le directeur des relations gouvernementales de l'Ontario Federation of Anglers and Hunters. La Fédération est l'une des plus importantes organisations de conservation du Canada. Il s'agit d'un organisme de bienfaisance enregistré sans but lucratif qui se consacre à la protection des habitats des zones boisées et humides, à la conservation de nos précieux stocks de poissons et d'animaux sauvages et à la promotion de l'éducation à la nature. Je tiens à remercier M. Farrant d'avoir accepté de témoigner à ce moment précis.

**Dr Paul Boutet, président, Association canadienne des médecins vétérinaires :** Bonjour. Je suis le Dr Paul Boutet, président de l'Association canadienne des médecins vétérinaires. Je représente plus de 10 000 vétérinaires au Canada. Je suis aussi un vétérinaire en pratique privée à Riverview, au Nouveau-Brunswick.

La défense du bien-être des animaux est l'une des trois priorités de l'ACMV. Par l'entremise de son Comité sur le bien-être des animaux, l'ACMV concentre ses efforts sur l'élaboration de lignes directrices et de normes garantissant le bien-être, le traitement humanitaire et les soins des animaux.

Basing our position on science, the CVMA has played a leading role in establishing policies and directives for animal owners, farmers and industry groups. Over the years, the association has formulated informative position statements on animal welfare issues of national and international importance.

[Translation]

The CVMA Animal Welfare Committee consists of a dynamic group of not only our veterinary experts, but also representatives from key national organizations including the Canadian Federation of Humane Societies, the National Farm Animal Care Council, the Canadian Council on Animal Care and the Canadian Food Inspection Agency.

[English]

International trade organizations such as the World Organization of Animal Health, formerly the OIE, are giving more importance to the humane handling practices in exporting countries as trade requirements. This is increasing social pressures for nations to be better stewards or custodians of our animals' welfare.

The importance that people place on their pets was amply demonstrated in New Orleans with Hurricane Katrina, where owners would forsake their own safety rather than abandon a loyal and lifetime companion.

We all agree that our legislation urgently needs to be remedied. When Canada introduces a new bill, let us do it right.

The CVMA has been and remains a strong supporter of Bill C-50, or the new Bill C-373, and we are here to express our objections to Bill S-213. We believe that Bill C-373 strikes a good balance between protection of animals and protection of lawful activities such as: fishing, hunting, trapping, farming and scientific research.

With me this afternoon is Dr. Alice Crook, an expert on animal welfare, and coordinator of the Sir James Dunn Animal Welfare Centre at the Atlantic Veterinary College. Dr. Cook will elaborate on our views.

**Dr. Alice Crook, Past Chair of the CVMA Animal Welfare Committee, Canadian Veterinary Medical Association:** In the interest of conserving time, I will highlight sections of our brief. I will start on page 4 with a bit of background about animal abuse as part of the larger picture of violence in our society.

Animal abuse is an important social issue affecting animals, families and communities. Researchers have recognized and documented that violence towards animals is a component and a symptom of child, spousal and elder abuse, as well as an

En s'appuyant sur des données scientifiques, l'ACMV a joué un rôle de premier plan dans l'établissement de politiques et de directives pour les propriétaires d'animaux, les agriculteurs et les groupes de l'industrie. Au fil des ans, l'Association a formulé des énoncés de position informatifs sur les enjeux liés au bien-être des animaux à l'échelle nationale et internationale.

[Français]

Le Comité sur le bien-être des animaux de l'ACMV est un groupe dynamique qui se compose non seulement de nos experts vétérinaires, mais aussi de représentants provenant d'organismes nationaux clé dont la Fédération canadienne des sociétés d'assistance aux animaux, le Conseil national de la protection des animaux d'élevage, du Conseil canadien de protection des animaux et l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

[Traduction]

Les organismes de commerce international comme l'Organisation mondiale de la santé animale, anciennement l'OIE, accordent de plus en plus d'importance aux pratiques de manipulation humanitaires dans les pays exportateurs, au chapitre des exigences commerciales. On exerce des pressions sociales de plus en plus importantes pour que les pays deviennent de meilleurs intendants du bien-être de nos animaux.

Les gens accordent beaucoup d'importance à leurs animaux de compagnie, et ce fait a été démontré sans équivoque lorsque l'ouragan Katrina a frappé la Nouvelle-Orléans et qu'ils ont parfois mis en jeu leur propre sécurité plutôt que d'abandonner un compagnon de vie loyal.

Nous sommes tous d'accord sur le fait que nos lois doivent être corrigées de toute urgence. Assurons-nous de faire les choses comme il se doit au moment d'adopter le nouveau projet de loi.

L'ACMV demeure un fervent partisan du projet de loi C-50, ou du nouveau projet de loi C-373, et nous sommes ici pour présenter nos objections à l'égard du projet de loi S-213. Nous croyons que le projet de loi C-373 parvient à un bon équilibre entre la protection des animaux et la protection des pratiques légitimes comme la pêche, la chasse, le piégeage, l'agriculture et la recherche scientifique.

La Dre Alice Crook, qui m'accompagne cet après-midi, est spécialiste du bien-être des animaux, et elle coordonne le Sir James Dunn Animal Welfare Centre du Atlantic Veterinary College. Elle va présenter notre point de vue en détail.

**Dre Alice Crook, ancienne présidente du Comité sur la santé animale, Association canadienne des médecins vétérinaires :** Dans le but de gagner du temps, je vais présenter certaines sections de notre mémoire. Je vais commencer à la page 4 en présentant un peu le contexte de la violence faite aux animaux dans le cadre plus large de la violence en général dans notre société.

La violence envers les animaux est un enjeu social important qui touche les animaux, les familles et les collectivités. Les chercheurs ont reconnu et documenté le fait que la violence envers les animaux est à la fois un élément et un symptôme de la violence



indicator of the potential for increasing violence and dangerousness in offenders.

For example, in a 2004 Canadian study, 56 per cent of pet-owning women, seeking refuge in women's shelters in Calgary, reported that their abuser had threatened or harmed their pet. Of those women with children and pets, 65 per cent believed that the children were aware of the abuse and were impacted by it.

The CVMA believes that effective federal animal cruelty legislation is an essential tool in helping humane societies and law-enforcement agencies to address animal abuse, and, in turn, interrupting the cycle of violence in our communities.

I will now talk about what we see as the shortcomings of Bill S-213.

As stated, the sections of the Criminal Code dealing with animal cruelty, 444 to 447, were originally enacted in 1892, with minor revisions in 1956. There is a dire need to increase penalties and modify the out-of-date language that leaves gaping loopholes. However, other than including provisions for increased penalties, Bill S-213 contains the exact same wording for offences as the current Criminal Code legislation. Many of the problems with the current legislation are retained in Bill S-213.

There is different protection for different animals. Bill S-213 maintains the outdated and confusing language of the original legislation and protects different types of animals differently. Cattle are in a different section, 444, from "dogs, birds, or animals, other than cattle," which are in Section 445. This is clearly illogical.

The property section of Bill S-213 maintains the animal cruelty provisions in the property section of the Criminal Code. This does not reflect current societal views that cruelty against animals is a crime in its own rights, not merely a crime against property.

The CVMA believes that all animals should be afforded protection from abuse under the law regardless of their status as property. The basis for offering this protection is that all animals can experience pain and fear. In the property section, the law would seem to ignore feral or stray animals whether domestic or wild. The CVMA believes that treating animal offences as property offences has resulted in inadequate sanctions and a lack of deterrence for those committing animal abuse.

Another area of concern is wilful neglect. Bill S-213 maintains the wording of the current offence of wilful neglect. The requirement to show proof that a person intended to neglect their animals makes it extremely difficult to lay charges in cases of

envers les enfants, les conjoints et les aînés, ainsi qu'un indicateur du potentiel d'augmentation de la violence et de la dangerosité chez les contrevenants.

Dans le cadre d'une étude réalisée au Canada en 2004, par exemple, 56 p. 100 des femmes propriétaires d'animaux dans des refuges pour femmes à Calgary ont déclaré que l'auteur de la violence avait menacé ou blessé leur animal de compagnie. Parmi les femmes qui avaient des enfants et des animaux, 65 p. 100 ont dit croire que les enfants étaient témoins de cette violence et qu'elle avait des répercussions sur eux.

L'ACMV croit qu'une loi fédérale efficace en matière de cruauté envers les animaux est un outil essentiel pour aider les sociétés de protection des animaux et les autorités à régler le problème de la violence envers les animaux, et, ainsi, à briser le cycle de la violence dans nos collectivités.

Je vais maintenant parler de ce que nous jugeons être les lacunes du projet de loi S-213.

Comme on l'a déjà mentionné, les articles du Code criminel traitant de la cruauté envers les animaux, soit les articles 444 à 447, ont été initialement promulgués en 1892, avec quelques révisions mineures en 1956. Il y a un besoin urgent d'augmenter les sanctions, ainsi que de modifier le libellé désuet des articles, qui présente certaines échappatoires importantes. Cependant, mis à part des dispositions prévoyant des sanctions accrues, le projet de loi S-213 est formulé exactement de la même façon que le texte du Code criminel actuel. Beaucoup des problèmes que la loi actuelle pose se retrouvent donc dans le projet de loi S-213.

Le projet de loi prévoit une protection différente pour différents animaux. Il conserve le libellé désuet et confus de la loi originale et protège différents animaux de façon différente. Le bétail est traité dans un article différent, l'article 444, de celui visant les « chiens, oiseaux ou animaux qui ne sont pas des bestiaux », dont traite l'article 445. Cela est évidemment illogique.

L'article du projet de loi S-213 qui traite de la propriété conserve les dispositions relatives à la cruauté envers les animaux qui figurent dans l'article sur la propriété du Code criminel. Cela ne reflète pas les valeurs sociétales actuelles, selon lesquelles la cruauté envers les animaux est un crime en soi, et non seulement un crime commis contre des biens.

L'ACMV croit que la loi devrait protéger tous les animaux contre la violence, sans égard à leur statut de bien. Il est nécessaire d'offrir cette protection parce que tous les animaux peuvent éprouver de la douleur et de la peur. Dans la partie relative aux biens, la loi semblerait oublier les espèces férales ou errantes, qu'il s'agisse d'animaux domestiques ou sauvages. L'ACMV estime que le fait de traiter les infractions contre les animaux comme des infractions relatives aux biens a donné lieu à des sanctions inadéquates et à l'absence de force de dissuasion pour les personnes qui commettent des actes de violence envers les animaux.

La négligence volontaire est une autre source de préoccupation. Le projet de loi S-213 conserve le libellé de l'infraction actuel de négligence volontaire. En raison du besoin d'établir la preuve qu'une personne avait l'intention de négliger

neglect, even where the animals have starved to death. Unfortunately, this all too often applies to neglected farm animals. This has been a problem in getting convictions.

Bill S-213 does not address brutally or viciously killing an animal as a form of violence. Society recognizes that particularly violent, heinous treatment of animals should be a criminal offence, whether or not the animal dies immediately. For example, several years ago, two men were charged with beating their dog with a baseball bat but were not convicted because the dog died on the first blow.

Bill S-213 does not make it an offence to train animals to fight other animals, nor to receive money for the fighting of animals. Society has a stake in addressing these issues as these activities are commonly associated with organized crime.

In contrast to Bill S-213, Bill C-373 addresses each of these important issues.

There is a bill introduced in the House of Commons at the end of October, Bill C-373. It is the same as the previous legislation, Bill C-50, which died when the Liberal government of Paul Martin fell in January 2006. This legislation has received careful scrutiny in the House of Commons and the Senate over many years, going back to 1999. Extensive consultation has taken place with animal industry groups and many organizations, including the CVMA, which provided input at the respective standing committee stages. That led to some amendments.

As you know, a previous version of Bill C-373, Bill C-10B, came close to becoming law in 2003. It was widely supported by all the parties in the House of Commons but did not pass the Senate and receive royal assent before an election was called.

Like Bill S-213, the amendments in Bill C-373 would replace Sections 444 to 447 of the Criminal Code and would increase penalties for those convicted of animal cruelty.

In contrast to Bill C-213, C-373 would move cruelty to animals out of the property section of the Criminal Code, thus providing protection for stray and wild animals as well as owned animals. For example, cruelty to a stray cat would be prosecuted on the basis of the cruelty involved and the suffering of the cat, not on whether there could be ownership established of the cat.

Stray and wild animals have virtually no protection under current legislation. That makes it only an offence to kill owned animals without a lawful excuse. Bill C-373 would make it an offence to kill any animal without lawful excuse.

ses animaux, il est extrêmement difficile de porter des accusations, même lorsqu'une personne laisse les animaux mourir de faim. Malheureusement, c'est trop souvent le cas des animaux de ferme qui sont négligés. On a eu de la difficulté à obtenir des peines d'emprisonnement.

Le projet de loi S-213 n'établit pas l'acte de tuer sauvagement ou cruellement un animal comme une forme de violence. La société reconnaît que le traitement particulièrement violent et haineux des animaux devrait être une infraction criminelle, que la mort de l'animal soit immédiate ou non. Par exemple, il y a plusieurs années, deux hommes ont été accusés d'avoir battu leur chien avec un bâton de base-ball, mais ils n'ont pas été trouvés coupables parce que le chien est mort au premier coup.

Le projet de loi S-213 ne stipule pas que le dressage des animaux pour le combat et la perception d'argent à cet égard constituent une infraction. La société doit faire quelque chose à cet égard, puisque ces activités sont souvent associées au crime organisé.

Contrairement au projet de loi S-213, le projet de loi C-373 aborde chacune de ces questions importantes.

On a présenté le projet de loi C-373 à la Chambre des communes à la fin octobre. Il s'agit du même projet de loi que celui qui est venu avant, le projet de loi C-50, mort au feuillet lorsque le gouvernement libéral de Paul Martin est tombé, en janvier 2006. La Chambre des communes et le Sénat ont attentivement étudié le projet de loi pendant de nombreuses années, à partir de 1999. On a effectué de vastes consultations auprès des groupes de l'industrie animale et de nombreux organismes, notamment de l'ACMV, qui a témoigné à certaines étapes précises des comités permanents. Cela a donné lieu à certains amendements.

Comme vous le savez, une version antérieure du projet de loi C-373, le projet de loi C-10B, a presque été adopté en 2003. Ce projet de loi jouissait de l'appui de tous les partis représentés à la Chambre des communes, mais n'a pas eu le temps d'être adopté au Sénat et de recevoir la sanction royale avant le déclenchement des élections.

Comme le projet de loi S-213, les amendements au projet de loi C-373 font en sorte qu'on remplacerait les articles 444 à 447 du Code criminel et qu'on augmenterait les sanctions pour les personnes trouvées coupables de cruauté envers les animaux.

Cependant, contrairement au projet de loi C-213, le projet de loi C-373 sortirait la question de la cruauté envers les animaux de la partie relative aux biens du Code criminel, ce qui fait que les animaux errants et sauvages obtiendraient la même protection que les animaux ayant un propriétaire. Par exemple, cela signifie qu'une poursuite pour cruauté envers un chat errant se fonderait sur la cruauté et sur les souffrances subies par le chat, et non sur le fait qu'on puisse déterminer qu'il s'agit du chat de quelqu'un.

Les animaux errants et sauvages n'ont pratiquement aucune protection dans le cadre des lois actuelles. La loi stipule seulement qu'il s'agit d'une infraction de tuer des animaux qui ont un propriétaire sans une excuse légitime. En vertu du projet de loi C-373, l'acte de tuer tout animal sans une excuse légitime constituerait une infraction.



The CVMA believes that Bill C-373 strikes the appropriate balance in addressing cruelty to animals as a crime of violence, not merely a crime against property. At the same time, it makes it clear that lawful and humane practices regulated or authorized by federal or provincial legislation or applicable codes of practices, such as normal agricultural practices — hunting, fishing, trapping and animal research — will not be affected. Bill C-373, like C-50, also affirms traditional Aboriginal hunting and fishing rights.

In conclusion, we have two recommendations. The CVMA recommends that the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs reject the amendments in Bill C-213 as inadequate. CVMA further recommends that the committee support reintroduction of Bill C-373, which embodies the amendments in the former Bill C-50.

**Greg Farrant, Government Relations Manager, Ontario Federation of Anglers and Hunters:** On behalf of the Ontario Federation of Anglers and Hunters, the largest non-profit, charitable, conservation-based organization in the province of Ontario, with 80,000 members and 650 member clubs across the province, I thank you for providing me with an opportunity to appear before you today to comment on Bill S-213 introduced by Senator Bryden on April 26, 2005.

I preface by remarks today by saying that I did not come before you with the intention of discussing specific clauses of Bill S-213. I have come here today to give you a general perspective on why we support the bill and to make a few remarks about the debate on the subject of animal cruelty as it has occurred over the last few years from the perspective of the outdoor community in Canada.

Unlike many of the honourable senators on this committee, I am not a lawyer, and although we have had the benefit of expert legal advice in the past, I claim no expertise in this field. All members are skilled legislators who have intimate understanding of what the bill does and does not do, and I will not waste your time in that regard.

While my primary role here today is to represent the federation that I work for, I would like to point out that my comments are representative of the positions held by our colleagues at provincial and territorial wildlife federations across the country who collectively represent approximately 300,000 members. Our views on Bill S-213 are also shared by a number of organizations across Canada representing others in the lawful animal use community who will no doubt make their own views known at some point in the process.

The OFAH and our sister federations share the view that all right thinking people support increased fines and penalties against people who abuse animals. Because of this, we strongly support the intent and thrust of Bill S-213. In fact, several years ago, this

L'ACMV croit que le projet de loi C-373 parvient à un équilibre approprié en faisant de la cruauté envers les animaux un crime de violence, et non simplement un crime commis contre des biens. Parallèlement, il stipule clairement que les activités légitimes et humanitaires réglementées ou autorisées par les lois fédérales ou provinciales ou les codes de pratique applicables, comme les pratiques agricoles normales — la chasse, la pêche, le piégeage et la recherche sur les animaux — ne seront pas touchés. Le projet de loi C-373, comme le projet de loi C-50, précise aussi les droits traditionnels de chasse et de pêche des Autochtones.

Pour conclure, nous avons deux recommandations. L'ACMV recommande au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles de rejeter les amendements que comporte le projet de loi C-213 comme étant inadéquats. L'ACMV recommande aussi au comité d'appuyer une nouvelle présentation du projet de loi C-373, qui contient les amendements de l'ancien projet de loi C-50.

**Greg Farrant, directeur des relations gouvernementales, Ontario Federation of Anglers and Hunters :** Au nom de l'Ontario Federation of Anglers and Hunters, la plus importante organisation sans but lucratif, de bienfaisance et de conservation de l'Ontario, et qui compte 80 000 membres et 650 clubs membres dans la province, je vous remercie de m'offrir l'occasion de témoigner devant vous aujourd'hui et de formuler des commentaires sur le projet de loi S-213, présenté par le sénateur Bryden le 26 avril 2005.

Avant de vous faire part de mes remarques, je veux vous dire que je ne suis pas venu ici aujourd'hui pour parler des articles du projet de loi S-213 dans le détail. Je suis venu ici aujourd'hui pour vous donner une idée des raisons pour lesquelles nous sommes en faveur du projet de loi, ainsi que pour formuler quelques remarques au sujet du débat sur la cruauté envers les animaux des dernières années, du point de vue du milieu du plein air au Canada.

Contrairement à bon nombre de sénateurs membres du comité, je n'ai pas de formation en droit, et, bien que nous ayons profité des conseils d'un spécialiste du domaine juridique dans le passé, je ne me réclame d'aucune expertise en la matière. Tous les membres du comité sont des législateurs qualifiés, qui ont une connaissance approfondie des répercussions du projet de loi, et je ne vais pas vous faire perdre votre temps à cet égard.

Je suis ici aujourd'hui surtout pour représenter la fédération pour laquelle je travaille, mais j'aimerais souligner que mes commentaires reflètent aussi les positions de nos collègues des fédérations provinciales et territoriales de protection de la faune de l'ensemble du pays, qui, collectivement, représentent environ 300 000 membres. Un certain nombre d'organisations canadiennes représentant d'autres intervenants qui utilisent des animaux de façon licite partagent notre point de vue sur le projet de loi S-213, et elles vont certainement faire état de leur point de vue à un moment donné, au cours du processus.

L'OFAC et les fédérations associées partagent le point de vue selon lequel toute personne sensée devrait être en faveur de l'augmentation des amendes et des sanctions dont sont passibles les gens qui commettent des actes de violence envers les animaux.

federation and the Ontario Farm Animal Council supported and helped pass a private member's bill in the Ontario legislature that enhanced the ability of the SPCA to pursue increased fines and penalties against certain people who abused animals, most notably illegal puppy mills.

The last time I had the privilege of appearing before this committee was on February 5, 2003, to speak to our opposition to Bill C-10B, the third of five animal cruelty bills introduced by the former government. Many of the current members of this committee were also members of the committee at that time and will recall the strong emotions around that and the other four legislative attempts that have been made by the government of the day to amend the Criminal Code with respect to animal cruelty.

As you know, previous attempts to pass changes to the Criminal Code on animal cruelty have not succeeded. This is due in part to the fact that each of the previous bills contained language that went far beyond the government's stated intentions. Because of this, these bills posed a significant threat to anyone engaged in fishing, hunting, trapping, animal-based agriculture and medical research — something that Bill S-213 does not do.

Over the past seven years, each time a new animal cruelty bill was introduced, the government of the day claimed that everything that was lawful at the time would still be lawful after the bill was passed. However, based upon legal opinions written by three eminent law firms engaged by ourselves and others in the community, not only did each of the previous bills threaten the viability of lawful animal uses, but if passed they would have also given the animal rights community the means with which to make these same communities targets for frivolous and vexatious law suits.

The potential for litigious attacks on the outdoor community and others is real, based not upon suspicion and hearsay but instead upon comments by prominent animal rights organizations and their legal counsel, who suggested quite openly that, once previous bills such as Bills C-10, C-15, C-17, C-22 and C-50 were passed, they intended to test the legislation in court and vigorously pursue legal action against anglers, hunters, farmers and medical researchers engaged in legal and heavily regulated activities. In other words, if you cannot win in the court of public opinion, get the laws changed so that you just might win in a court of law.

Pour cette raison, nous sommes tout à fait en faveur de l'intention et de l'objectif du projet de loi S-213. En fait, il y a plusieurs années, la fédération et l'Ontario Farm Animal Council ont appuyé l'adoption d'un projet de loi d'intérêt privé en Ontario qui a renforcé la capacité de la SPCA d'obtenir des amendes et des sanctions accrues pour les gens qui commettent des actes de violence envers les animaux, notamment les usines à chiots illicites.

J'ai eu le privilège de témoigner devant le comité la dernière fois le 5 février 2003, pour exprimer notre position au projet de loi C-10B, le troisième projet de loi d'une série de cinq qu'a présentés le gouvernement précédent au sujet de la cruauté envers les animaux. Bon nombre des membres actuels du comité faisaient déjà partie du comité à l'époque, et ils se rappelleront toute l'émotion suscitée par cette tentative de créer une loi, ainsi que par les quatre autres qu'a faites le gouvernement de l'époque pour modifier le Code criminel en ce qui concerne la cruauté envers les animaux.

Comme vous le savez, les tentatives précédentes d'adoption de modifications du Code criminel en ce qui concerne la cruauté envers les animaux ont été vaines. Cela tient entre autres au fait que le libellé de chacun des projets de loi précédents dépassait de loin les intentions déclarées du gouvernement. Ainsi, ces projets de loi constituaient une menace importante pour toute personne se livrant à des activités liées à la pêche, la chasse, le piégeage, l'élevage et la recherche médicale — ce qui n'est pas le cas du projet de loi S-213.

Au cours des sept dernières années, chaque fois qu'on a présenté un nouveau projet de loi portant sur la cruauté envers les animaux, le gouvernement a déclaré que tout ce qui était licite avant l'adoption du projet de loi le serait encore après. Cependant, d'après des avis juridiques rédigés par trois cabinets d'avocats réputés engagés par nous et par d'autres intervenants du milieu, non seulement chacun des projets de loi précédents menaçait la viabilité des utilisations licites des animaux, mais, si on les avait adoptés, ils auraient donné aux défenseurs des animaux les moyens d'intenter des actions en justice frivoles et vexatoires à l'encontre de ces mêmes milieux.

La possibilité d'attaques litigieuses contre le milieu du plein air et les autres milieux existe bel et bien, ce fait étant fondé non pas sur la méfiance et le oui-dire, mais bien sur les commentaires formulés par des organisations de défense des droits des animaux en vue, ainsi que par leurs conseillers juridiques, qui ont laissé entendre très clairement que, après l'adoption des projets de loi précédents comme les projets de loi C-10, C-15, C-17, C-22 et C-50, ils avaient l'intention de mettre la loi à l'épreuve devant les tribunaux et d'intenter avec vigueur des actions en justice contre les pêcheurs à la ligne, les chasseurs, les agriculteurs et les chercheurs du domaine médical s'adonnant à des activités licites et très réglementées. En d'autres termes, devant l'impossibilité d'avoir gain de cause dans l'opinion publique, il faut faire modifier les lois de façon à peut-être obtenir gain de cause devant un tribunal.



Our concern was further reinforced by the following comments of a prominent animal rights legal counsel in the *Montreal Gazette* of March 18, 2000:

... over the next 10 years, the changes will be subtle, masquerading as animal protection and continuing to develop as a moralistic adjunct to human rights until some of them at least get their own entrenched in law. We'll see the development of animal rights ... through incremental changes in case law and judges attitudes ... we need legislative protections and legislative change but you take what you can get. We're just at the beginning of the movement ...

Each time a new bill has been introduced, both the minister and legal counsel for the Justice Department has attempted to convince both Parliament and groups opposed to the legislation that the government's only intention was to amend the Criminal Code to provide for increased fines and penalties against people who abuse animals and to clean up some of the language contained in sections of the Criminal Code pertaining to animal cruelty — in the government's words, "to clarify these things so that everyone could have a better understanding of what the law actually required."

If that was true and the main objective of the government of the day was to respond to what they viewed as a need for tougher sanctions against individuals who committed acts of animal abuse and not to create increased or expanded offences, this could have been achieved other ways. There is a good chance that most groups who opposed all five of those bills would have been onside because of our genuine belief that true cases of animal abuse should be dealt with harshly.

Instead, the previous bills proposed dramatic changes in the current law, both in intent and in language, a law that has been in existence for over 100 years and stood the test of time. Included in those bills were ill-defined definitions and profound changes in law that would drastically alter the status quo, no matter what the government of the day claimed. This was pointed out in the case, for instance, of Bill C-10B by our legal counsel, Mr. Michael Code of the firm Sack Goldblatt Mitchell, a former Assistant Deputy Minister for criminal law of the Province Ontario. During his testimony before this same committee on Bill C-10B, Mr. Code demonstrated quite conclusively that the bill did indeed change the law and that for the government to suggest otherwise was disingenuous.

For example, Bills C-17, C-15B, C-10B and C-22 and Bill C-50 included changes that would have removed animals from the property section of the Criminal Code which, in our opinion, and in the opinion of our legal counsel, was the first step towards giving animals a similar status to human beings under the Criminal Code.

Nos inquiétudes ont été confirmées par les commentaires suivants, formulés par un conseiller juridique spécialiste des droits des animaux en vue, dans la *Gazette de Montréal*, le 18 mars 2000 :

[...] au cours des dix prochaines années, les changements seront subtils, ils revêtiront le déguisement de la protection des animaux et continueront de se produire sous forme d'annexes morales aux droits de la personne, jusqu'à ce que certains droits des animaux soient inscrits dans la loi. Nous allons assister à la formation des droits des animaux [...] qui se fera par l'intermédiaire de changements progressifs dans la jurisprudence et dans l'attitude des juges [...] nous avons besoin de la protection de la loi et de voir la loi modifier, mais il faut prendre ce qu'on nous donne. Nous n'en sommes qu'au début du mouvement [...]

Chaque fois qu'on a présenté un nouveau projet de loi, le ministre et le conseiller juridique du ministère de la Justice ont tenté de convaincre le Parlement et les groupes opposés à la nouvelle loi que la seule intention du gouvernement était de modifier le Code criminel de façon à permettre l'augmentation des amendes et des sanctions pour les personnes qui commettent des actes de violence envers les animaux, ainsi que de renouveler le libellé des articles du Code criminel ayant trait à la cruauté envers les animaux — selon le gouvernement : « pour clarifier ces choses, de façon que tout un chacun puisse mieux comprendre les exigences réelles de la loi ».

Si c'était vrai que l'objectif principal du gouvernement était à l'époque de répondre à ce qu'il jugeait être un besoin de sanctions plus sévères à l'encontre des gens ayant commis des actes de violence envers les animaux, et non d'élargir ce qui constituait une infraction, on aurait pu faire les choses d'une autre manière. Il est probable que la plupart des groupes qui se sont opposés aux cinq projets de loi auraient été en faveur de ceux-ci si cela avait été le cas, puisque nous croyons sincèrement qu'il faut traiter les cas réels de violence envers les animaux sans pitié.

Pourtant, les projets de loi précédents proposaient des modifications spectaculaires de la loi actuelle, tant en ce qui concerne l'intention que le libellé, une loi qui existe depuis plus de 100 ans et qui a résisté à l'épreuve du temps. Ces projets de loi comportaient des définitions mal faites et des modifications profondes de la loi qui auraient renversé le statu quo, peu importe ce que le gouvernement en disait à l'époque. Notre conseiller juridique, M. Michael Code, du cabinet Sack, Goldblatt et Mitchell, ancien sous-ministre adjoint responsable du droit pénal en Ontario, a soulevé cela dans le cas, par exemple, du projet de loi C-10B. À l'occasion de son témoignage devant le comité au sujet du projet de loi C-10B, M. Code a démontré de façon très concluante que le projet de loi modifiait bel et bien la loi et qu'il était fallacieux de la part du gouvernement de prétendre qu'il en était autrement.

Par exemple, les projets de loi C-17, C-15B, C-10B, C-22 et C-50 comportaient des modifications qui auraient sorti les animaux de la section relative à la propriété du Code criminel, ce qui, selon nous et selon notre conseiller juridique, aurait constitué la première étape vers l'octroi aux animaux de droits semblables à ceux que confère aux êtres humains le Code criminel.

Animal rights groups commented openly that this and other changes in previous bills would allow them to use SPCA officers, who under the law qualify as peace officers, to lay private prosecutions. While some of the test cases that have previously made their way into court were thrown out, the mere laying of charges and the need to retain counsel and mount a defence can prove costly in terms of time, money and one's reputation.

While this all sounds very alarmist, it is a trend, which has been witnessed in other jurisdictions where legislation has been introduced that would give animal's equal standing to people in the eyes of the law.

As you know, Bill S-213 does none of the above. It clearly and concisely provides for increased fines and penalties against animal abusers by increasing the maximum fine and jail terms for anyone convicted of this crime. At the same time, the bill retains many current sections and offences under the Criminal Code, which leads to a certainty of interpretation due to a well-established body of case law that exists under the current provisions against animal cruelty.

It is this important distinction that makes Bill S-213 more closely aligned to the stated intentions of the previous government and the Department of Justice.

Make no mistake about it; the animal rights community will not be satisfied until it has the opportunity to prosecute anyone who, in its opinion, commits animal abuse. This includes anyone engaged in many legal heavily regulated activities like angling, hunting, trapping, farming and medical research. The animal rights community's definition of what constitutes animal abuse goes far beyond what you or I might understand and is based upon an opposition to activities like fishing or some accepted agricultural practices. The animal rights community will not rest until it has dealt with these sectors of our economy and dealt our heritage activities a mortal blow, either in the political or legal arena.

In this country angling, hunting and trapping are considered by many to be heritage activities and are recognized as such in law by five provinces. At the present time, there are approximately 8 million licensed anglers in Canada, and several hundred thousand trained licensed law-abiding hunters, including over 400,000 in the province of Ontario alone, who comprise a significant number in terms of the overall population, to say nothing of those engaged in the practice of farming or medical research. According to the government's own figures, sport fishing alone in Canada contributes almost \$7 billion annually to the Canadian economy, and when combined with expenditures on hunting and trapping, that figure rises to \$10 billion.

Les groupes de défense des animaux ont ouvertement dit que cette modification, ainsi que d'autres modifications proposées dans le cadre de projets de loi précédents, leur permettrait d'avoir recours aux agents de la SPCA, qui, en vertu de la loi, ont qualité d'agents de la paix, pour intenter des poursuites privées. Certaines des actions types précédemment portées devant les tribunaux ont été déboutées, mais le dépôt d'accusations en lui-même et le fait de devoir avoir recours aux services d'un conseiller et de préparer une défense peuvent exiger beaucoup de temps et d'argent et porter atteinte à la réputation de la personne accusée.

Tout cela semble très alarmiste, mais il s'agit d'une tendance, qu'on a constatée dans d'autres pays, où des lois ont été adoptées qui offrent le même statut aux animaux qu'aux gens aux yeux de la loi.

Comme vous le savez, le projet de loi S-213 ne comporte aucun élément de ce genre. Il ne fait que prévoir de façon claire et concise l'augmentation des amendes et des sanctions pour les auteurs d'actes de violence contre les animaux en augmentant l'amende et la peine d'emprisonnement maximales pour toute personne reconnue coupable d'un tel crime. Parallèlement, le projet de loi maintient bon nombre des articles et des infractions actuels du Code criminel, ce qui donne lieu à des certitudes quant à l'interprétation, vu qu'il existe une jurisprudence bien établie dans le cadre des dispositions actuelles portant sur la cruauté envers les animaux.

C'est cette différence importante qui fait que le projet de loi S-213 est davantage conforme aux intentions déclarées du gouvernement précédent et du ministère de la Justice.

Ne vous y trompez pas : les défenseurs des droits des animaux ne connaîtront de répit que lorsqu'ils pourront poursuivre toute personne qui, à leur avis, commet des actes de violence envers les animaux. Il s'agit à leurs yeux de toute personne s'adonnant à des activités licites et très réglementées comme la pêche à la ligne, la chasse, le piégeage, l'agriculture et la recherche médicale. La définition de la violence envers les animaux des défenseurs des droits des animaux dépasse de loin notre compréhension, et elle est fondée sur leur opposition à des activités comme la pêche ou certaines pratiques agricoles acceptées. Les défenseurs des droits des animaux n'auront de cesse que lorsqu'ils auront porté un coup fatal à ces secteurs de notre économie et de nos activités traditionnelles, par des moyens politiques ou juridiques.

Dans notre pays, bon nombre de gens voient la pêche à la ligne, la chasse et le piégeage comme des activités traditionnelles, et ces activités sont reconnues à ce titre par les lois de cinq provinces. À l'heure actuelle, il y a au Canada environ 8 millions de titulaires d'un permis de pêche à la ligne, et plusieurs centaines de milliers de titulaires d'un permis de chasse ayant reçu une formation et obéissant à la loi, dont plus de 400 000 dans la seule province de l'Ontario, qui compte une proportion importante d'entre eux par rapport à la population du pays, sans parler des gens qui se livrent à des activités agricoles ou de recherche médicale. D'après les chiffres fournis par le gouvernement, la pêche sportive apporte à elle seule 7 milliards de dollars par année à l'économie canadienne, et, lorsqu'on ajoute à cela les dépenses liées à la chasse et au piégeage, ce chiffre passe à 10 milliards de dollars.



We firmly believe that the existing penalties for abuse of animals are inadequate. We agree with this. Senator Bryden's Bill C-213 is a substantial improvement over the status quo and will advance the protection of animals. It does so by responding to the demand by Canadians that penalties for animal cruelty offences reflect the nature of the crimes.

The bill achieves the often-stated intent to raise penalties for those who abuse animals. Bill S-213 will quickly address penalty deficiencies, which is a major weakness in the current law, and will finally give the courts the tools to sentence persons convicted of criminal offences against animals to meaningful jail time.

We believe that the goal of enhancing and broadening the penalty provisions under the Criminal Code, increasing penalties up to five years for acts of animal cruelty and increasing maximum fines from \$2,000 to \$10,000 should be supported by everyone who is concerned with reasonably improving the law with this issue.

The OFAH and our sister federations support this bill, which has also garnered significant support for major groups in other areas of the animal-use community like the Canadian Cattlemen's Association, the Canadian Federation of Agriculture and our colleagues at the Canadian Sportfishing Industry Association.

The current government declared that it would support Senator Bryden's bill. The will to affect change clearly exists. The debate around this issue has dragged on for seven long years, and Senator Bryden's attempt to propose a solution should be applauded. The failure to pass this bill will mean that the debate will continue and the best opportunity to achieve something of value will be lost.

Once again, I thank all of you for your time, your courtesy and for affording me the opportunity to speak to this bill on behalf of the Ontario Federation of Anglers and Hunters, and millions in the outdoor community across this country.

**The Chairman:** Thank you for those introductory remarks, which not only looked at this bill but previous iterations that have come before this committee.

Dr. Crook, do you agree that this bill, the so-called Bryden bill before us now, while albeit not taking into consideration all of the changes you would like to see in definitions of such things as "animal," would you not feel it is, in fact, a good first start?

Nous croyons fermement que les sanctions actuelles pour les actes de violence envers les animaux sont inadéquates. Nous sommes d'accord avec cela. Le projet de loi C-213 du sénateur Bryden constitue une amélioration importante de la situation, et il fera progresser la cause de la protection des animaux. Il le fait en répondant à la demande formulée par les Canadiens concernant l'augmentation des sanctions pour les infractions comportant un élément de cruauté envers les animaux de façon à refléter la nature des crimes commis.

Le projet de loi matérialise l'intention souvent citée d'augmenter les sanctions pour les personnes qui commettent des actes de violence envers les animaux. Le projet de loi S-213 règlera rapidement les problèmes relatifs à ces sanctions, qui constituent un point faible important de la loi actuelle, et offrira enfin aux tribunaux les outils nécessaires pour condamner les personnes trouvées coupables d'infractions criminelles à l'encontre des animaux à des peines de prison importantes.

Nous croyons que l'objectif d'améliorer et d'élargir les dispositions du Code criminel prévoyant les sanctions, de faire passer les sanctions à un maximum de cinq ans d'emprisonnement pour les actes de cruauté envers les animaux et de faire passer les amendes maximales de 2 000 \$ à 10 000 \$ devrait jouir de l'appui de toutes les personnes ayant à cœur d'améliorer la loi de façon raisonnable en ce qui concerne la cruauté envers les animaux.

L'OFAH et les fédérations associées sont en faveur du projet de loi, qui reçoit aussi l'appui important des groupes majeurs d'autres secteurs utilisant les animaux, comme la Canadian Cattlemen's Association, la Fédération canadienne de l'agriculture et nos collègues de l'Association canadienne de la pêche sportive.

Le gouvernement actuel a déclaré qu'il appuierait le projet de loi présenté par le sénateur Bryden. La volonté de changement existe donc clairement. Le débat sur la question s'éternise depuis sept longues années, et le fait que le sénateur Bryden tente de proposer une solution devrait lui valoir des félicitations. Si l'on n'adopte pas le projet de loi, le débat continuera, et la meilleure occasion de faire quelque chose qui se soit présentée depuis longtemps sera perdue.

Encore une fois, je tiens à vous remercier tous de votre temps, de votre courtoisie et de m'avoir offert l'occasion de m'exprimer au sujet du projet de loi au nom de l'Ontario Federation of Anglers and Hunters, ainsi qu'au nom de millions d'amateurs de plein air du pays.

**Le président :** Merci de vos remarques préliminaires, qui ont porté non seulement sur le projet de loi en question, mais aussi sur les projets de loi précédents que le comité a étudiés.

Docteur Crook, pensez-vous que le projet de loi que nous avons devant nous, qu'on appelle le projet de loi Bryden, même s'il ne tient pas compte de toutes les modifications que vous aimeriez apporter à des définitions comme celles d'« animal », — ne pensez-vous pas qu'il s'agit d'un premier pas dans la bonne direction?

**Dr. Crook:** Frankly, no. If it took 100 years to change the legislation since 1892, I do not like to think of it as a first start. I like to think, as Dr. Boutet said that when we develop new legislation around animal cruelty we would do our best to create good legislation from the get-go.

I forgot to point out that as an appendix to our brief we have a table as to the flaws in the current legislation and a comparison of how Bill S-213 and Bill C-373 handle them. It points out really clearly the many areas that are not addressed in Bill S-213. We agree with Mr. Farrant that the penalties need to be increased and both bills address this, but there are many other important issues that Bill S-213 does not address at all.

**Senator Stratton:** I recall this committee really struggling to try to achieve that end and it did not happen. I look at this, and would it not be achieving the achievable right now? That is really, in my view, what Senator Bryden wants to put forward. We have tried in the past to be all-encompassing and failed.

**Dr. Crook:** As you are no doubt aware, Bill C-373, as did Bill C-50, includes a few changes that were made since the last Bill C-10B that came so close to passing that expressly lay out the common law defences and affirmed Aboriginal rights. Then the very last clause which talks about legal justification that any activity that is governed by codes of practice or regulation is protected, and that is specified right in the act. That is something that is additional to the last legislation. I do not know if Mr. Farrant has a comment about that.

I guess our main concern is there is still no protection for many types of animals. The crime of violence against animals is a serious one in our communities because it is part of the larger issue of violence that we all want to address however, we can, and it is important to have effective animal cruelty legislation as one part of that crime.

It is not appropriate to have it in the property section and to only protect animals inasmuch as they can be identified as someone's property.

**Senator Baker:** On your last comment, that it only protects animals that can be described as being the property of someone; is that what you said?

**Dr. Crook:** I am not sure of the exact wording of it, but because it is in the property section, unowned stray animals are not protected against cruelty.

**Dre Crook :** Sincèrement, non. Puisqu'il a fallu 100 ans pour modifier la loi adoptée en 1892, je n'ai pas envie de voir cela comme un premier pas. Je préférerais, comme le Dr Boutet l'a dit, que nous adoptions la meilleure loi possible dès le début au chapitre de la cruauté envers les animaux.

J'ai oublié de mentionner que notre mémoire comporte un appendice où se trouve un tableau décrivant les défauts de la loi actuelle et présentant une comparaison entre les projets de loi S-213 et C-373 quant à la manière de régler ces problèmes. Le tableau révèle de nombreux éléments dont il n'est pas question dans le projet de loi S-213. Nous sommes d'accord avec M. Farrant pour dire qu'il faut augmenter les amendes, et les deux projets de loi le font, mais le projet de loi S-213 ne fait rien pour régler bon nombre de problèmes.

**Le sénateur Stratton :** Je me rappelle que le comité a travaillé fort pour essayer d'atteindre ce but, sans pourtant y arriver. J'examine le projet de loi que nous avons devant nous, et je pense qu'il s'agit peut-être de réaliser ce qui est réalisable à l'heure actuelle. À mon sens, c'est ce que le sénateur Bryden propose. Nous avons déjà essayé de régler tous les problèmes sans exception, et nous avons échoué.

**Dre Crook :** Comme vous le savez sans doute, le projet de loi C-373, comme avant lui le projet de loi C-50, comporte quelques modifications apportées depuis le dernier projet de loi C-10B, qu'on a presque adoptées et qui précisent les moyens de défense prévus par la common law et les droits confirmés des Autochtones. Il y a aussi, à la toute fin du projet de loi, un article qui porte sur la justification légale de la protection de toute activité régie par un code de pratique ou un règlement, et cela est précisé directement dans la loi. C'est une chose qui s'ajoute au dernier projet de loi. Je ne sais pas si M. Farrant veut faire un commentaire là-dessus.

Je pense que notre principale préoccupation, c'est que beaucoup d'espèces animales ne sont pas encore protégées. La violence envers les animaux est un crime grave dans nos collectivités, parce qu'elle fait partie du problème général de la violence que nous souhaitons tous régler; cependant, nous pouvons nous doter d'un texte législatif efficace au chapitre de la cruauté envers les animaux, qui en fasse une partie des crimes liés à la violence, et il est important de le faire.

Il n'est pas approprié que la cruauté envers les animaux fasse l'objet d'un article dans la partie de la loi qui porte sur la propriété et de protéger les animaux seulement si on peut déterminer qu'ils ont un propriétaire.

**Le sénateur Baker :** À propos de votre dernier commentaire, le fait que la loi protège seulement les animaux qu'on peut décrire comme étant la propriété de quelqu'un; est-ce ce que vous avez dit?

**Dre Crook :** Je ne suis pas certaine du libellé exact, mais puisqu'elle figure dans la partie portant sur la propriété, les animaux errants qui n'ont pas de propriétaire ne sont pas protégés contre la cruauté.



**Senator Baker:** There is much case law in every province, even in Prince Edward Island and New Brunswick, regarding such prosecutions. Not only that, there is a wealth of case law in each province. There are not many of them that impose the maximum sentence; I agree with you there.

**Dr. Crook:** There is case law, but my experience is the cases did not go to successful convictions.

**Senator Baker:** It was not because they were not protected. You say in your brief that wild animals are not protected. Did you say that?

**Dr. Crook:** Yes.

**Senator Baker:** In which province are wild animals not protected? You cannot kill wild animals in any province that I know of without having a legal justification for doing it, either in a licence or a requirement.

**Dr. Crook:** Yes. That would not change; anything that is carried out under lawful excuse now could still be carried out in the new legislation. I am talking about cruelty to wild animals outside of the normal activities like hunting, fishing, trapping, et cetera, which are covered by lawful excuse.

**Senator Baker:** In the last bill that you liked, I think the last bill that came before this committee, do you have any opinion at all on the great objections to what was in that bill? What objections brought the Canadian Jewish Congress and the Canadian Arab League before the committee with such objection to the proposed bill? These groups brought their lawyers with them and said this just cannot pass. Do you have any comment to make on that?

**Dr. Crook:** I have not read their specific presentations.

**Senator Baker:** You know they did that?

**Dr. Crook:** I know the gist of those arguments, yes. I have also read several very erudite legal opinions that say that any activity that is projected or is carried out through lawful excuse, so any activity that is governed by codes of practice or existing regulations, is just as protected under Bill C-373, or those other iterations of it as they are now. They would not be in more jeopardy than they currently are.

**Senator Baker:** In other words, you are not agreeing with the conclusions of the Canadian Jewish Congress and the Arab League organizations that made a legal presentation to this committee. You are saying you do not agree with their conclusions.

**Dr. Boutet:** We trust the Canadian legal system to do its job. We are not lawyers, but with the definition of "lawful excuse," we expect that they will apply it properly, recognize what our legal and lawful activities are within this country, respecting religion or other rights, hunting and fishing. To us, with respect to claims

**Le sénateur Baker :** Il y a une jurisprudence importante dans toutes les provinces, même à l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick, en ce qui concerne ce genre de poursuites. La jurisprudence est même abondante. Les tribunaux ne sont pas nombreux à imposer la peine maximale; je suis d'accord avec vous là-dessus.

**Dre Crook :** La jurisprudence existe, mais, d'après mon expérience, on ne juge jamais l'accusé coupable.

**Le sénateur Baker :** Ce n'est pas parce que les animaux ne sont pas protégés. Vous dites dans votre mémoire que les animaux sauvages ne sont pas protégés. Est-ce exact?

**Dre Crook :** Oui.

**Le sénateur Baker :** Dans quelle province les animaux sauvages ne sont-ils pas protégés? On ne peut tuer un animal sauvage dans aucune province, que je sache, sans justification légale, que ce soit un permis ou l'obligation de le faire.

**Dre Crook :** Oui. Cela ne changerait pas; tout geste justifié par une excuse légitime peut encore l'être dans le cadre de la nouvelle loi. Je parle de la cruauté envers les animaux sauvages qui a lieu à l'extérieur du cadre des activités normales que sont la chasse, la pêche, le piégeage, etc., activités pour lesquelles il y a une excuse légitime.

**Le sénateur Baker :** Dans le dernier projet de loi ayant joui de votre faveur, je crois qu'il s'agit du dernier projet de loi présenté au comité — avez-vous une idée quelconque des objections importantes qu'on a formulées à l'égard du projet de loi? Quelles sont les objections qui ont poussé le Congrès juif canadien et les représentants canadiens de la Ligue arabe à se présenter devant le comité pour s'opposer au projet de loi proposé? Ces groupes sont venus accompagnés de leurs avocats, et ils ont dit que le projet de loi ne pouvait tout simplement pas être adopté. Avez-vous des commentaires là-dessus?

**Dre Crook :** Je n'ai pas lu les témoignages en question.

**Le sénateur Baker :** Vous savez qu'ils ont témoigné?

**Dre Crook :** J'ai une idée des arguments invoqués. J'ai aussi lu plusieurs avis juridiques très fouillés selon lesquels toute activité projetée ou effectuée est justifiée par une excuse légitime, donc toute activité régie par un code de pratique ou un règlement, est aussi protégée dans le cadre du projet de loi C-373, ou les autres moutures de ce projet de loi sous leur forme actuelle. On ne remettrait pas davantage en question ces activités qu'à l'heure actuelle.

**Le sénateur Baker :** En d'autres termes, vous n'êtes pas d'accord avec les conclusions du Congrès juif canadien et des organisations de la Ligue arabe qui ont fait un témoignage sur l'aspect juridique de la question devant le comité. Vous dites que vous n'êtes pas d'accord avec leurs conclusions.

**Dr Boutet :** Nous faisons confiance à l'appareil judiciaire canadien. Nous ne sommes pas des juristes, mais, en ce qui concerne la définition d'« excuse légitime », nous nous attendons à ce qu'on l'applique de façon appropriée, en toute reconnaissance des activités licites au pays, et dans le respect de

made that frivolous litigation will be brought, I think the legal system is built in such a way as to prevent that kind of activity from happening.

Things that are properly defined today as “legal activity” — whatever they recognize — we expect those things will continue. We are trying to prevent those situations that are currently not legal activities from continuing. We want to enhance our ability to be able to stop these types of activities that are hurting so many animals. We want our country to become more aligned with current world trends to recognize the need for greater animal welfare laws. We also want recognition that having certain species independent from other species, cows different from dogs and cats, is illogical. An animal is an animal, regardless of whether it is a cow, a horse, a kangaroo, an elephant or a dog. We must recognize that. This bill, Bill S-213, does not recognize that.

**Senator Baker:** I yield to the honourable senator from Quebec. He has a supplementary, but I would like to ask another question after he has finished.

[Translation]

**Senator Nolin:** We have gone beyond generalities in our study of this bill. Everyone seems to be in agreement on the question of protecting animals against inhumane treatment. I do not think anyone seated here at this table would disagree with that statement.

[English]

We have to be clear about that. We are beyond that. We have spent seven years trying to find the proper solution. As my colleague Senator Stratton said, we are trying to achieve what is achievable for now. We know it does not satisfy what you want.

[Translation]

We have a fundamental problem — the matter of lawful excuse. We will take a look at this. I understand that you are not a lawyer, but I assume that you have read up a little on the subject. One of the arguments that we have advanced, one that comes to us from the Supreme Court, is as follows: if a federal law provides for a lawful excuse — as did the previous bill which is not before us and which you would like us to pre-approve — the Supreme Court has ruled that a provincial law is not lawful justification for carrying out activities prohibited under a federal law. That is one of the problems we must contend with.

[English]

One of our problems is that the Supreme Court is saying that if you have a legal excuse to an infraction of a federal statute, it must be within the federal statute, not in a provincial statute that regulates hunting and fishing. What do you do with that? If you can answer that question, that will solve many of our problems.

la religion et des autres droits, notamment de chasser et de pêcher. En ce qui nous concerne, lorsqu'on affirme que des gens intenteront des actions frivoles, je pense que l'appareil judiciaire est fait pour empêcher ce genre de chose de se produire.

Nous nous attendons à ce que ce qui est défini à juste titre aujourd'hui comme « activité licite » continue d'exister. Ce que nous essayons de faire, c'est d'empêcher les activités qui ne sont pas licites. Nous voulons renforcer notre capacité d'empêcher ce genre d'activités qui est une source de souffrance pour tant d'animaux. Nous voulons que notre pays suive davantage la tendance mondiale qui consiste à reconnaître le besoin de lois assurant davantage le bien-être des animaux. Nous voulons aussi faire reconnaître le fait que de définir certaines espèces comme étant différentes des autres, par exemple, les vaches comme étant différentes des chiens et des chats, n'a pas de sens. Un animal est un animal, peu importe qu'il s'agisse d'une vache, d'un cheval, d'un kangourou, d'un éléphant ou d'un chien. Nous devons le reconnaître. Le projet de loi en question, le projet de loi S-213, ne reconnaît pas ce fait.

**Le sénateur Baker :** Je cède la parole au sénateur du Québec. Il a une question supplémentaire à poser, mais j'aimerais moi-même poser une autre question lorsqu'il aura terminé.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Dans l'examen de ce projet de loi, on a dépassé les généralités. Tout le monde semble d'accord sur la question de la répression de la violence envers les animaux. Il n'y a personne autour de la table qui ne soit pas d'accord avec cela.

[Traduction]

Nous devons être clairs à ce sujet. Nous avons dépassé cette étape. Nous avons passé sept ans à essayer de trouver la solution. Comme mon collègue le sénateur Stratton l'a dit, nous essayons de réaliser ce qui est réalisable à l'heure actuelle. Nous savons que cela n'est pas conforme à vos désirs.

[Français]

Nous avons un problème fondamental — une excuse légitime. On va examiner cela. Je comprends que vous n'êtes pas avocat, mais je présume que vous avez lu un peu sur le sujet. Un de nos arguments est le suivant, et c'est la Cour suprême qui nous le dit : si dans une loi fédérale on prévoit une excuse légale — comme c'était le cas dans l'ancien projet de loi qui n'est pas devant nous et que vous voudriez qu'on approuve par anticipation —, la Cour suprême de son côté juge qu'une loi provinciale n'est pas une excuse légale à une loi fédérale. C'est un de nos problèmes.

[Traduction]

L'un de nos problèmes, c'est que la Cour suprême dit que, si une personne a une excuse légitime pour commettre une infraction à une loi fédérale, il faut que cette excuse figure dans la loi en question, et non dans une loi provinciale régissant la chasse et la pêche. Que faire de cela? Si vous pouvez répondre à cette question, cela réglerait bon nombre de nos problèmes.



[Translation]

**Dr. Boutet:** This question has been debated by both Houses. The legal considerations were debated and all parties in the House of Commons agreed to endorse the bill as drafted and to refer it to the Senate.

**Senator Nolin:** You are not answering my question. We are trying to draft a bill that will withstand any court challenges. It is pointless for us to pass legislation that pleases us — in fact we have been trying for seven years to do that — only to have the courts inform us in six months' time that we have forgotten one thing — a particular 1998 Supreme Court ruling.

We would then have to start the whole process of studying the bill all over again. That would be a pointless exercise. We much prefer coming forward immediately with effective legislation to curb cruelty toward animals, legislation that will survive long past the 100th anniversary of the Criminal Code.

So much the better if our colleagues in the House of Commons found the bill to be satisfactory. However, after hearing from a number of experts, we concluded that the bill needed to be amended. And that is what we proceeded to do. The bill has gone back and forth between the House of Commons and the Senate. We have been trying to find a solution for seven years now. We are not content with hearing that MPs found the bill satisfactory. I am sorry, but we cannot disregard the ruling of the Supreme Court. If we do not uphold it, who will? If we disregard it, the bill will be adopted as it stands and in a few months' time, the courts will remind us that the Supreme Court has already ruled otherwise on this matter.

**Dr. Boutet:** Would penalties make the law more effective?

**Senator Nolin:** As far as penalties are concerned, clearly we will be sending a signal to the courts that we take the question of penalties very seriously. My colleagues talked about the light penalties handed down by the courts. We are not satisfied with this state of affairs. Over the years, we have expressed concerns about overly light penalties. Having said that, Senator Bryden and many of us felt that the question of penalties was the least of the bill's problems. So then, we felt that this part of the bill should at least be adopted. We will see what happens later.

We agreed on most provisions in the cruelty against animals legislation, including the new definition of animal — the first definition did not quite reflect the reality of the situation — and on a series of problems identified in the various bills. We have resolved our problems.

Three issues remain, including the notion of lawful excuse. Unless we include all lawful excuses prescribed in federal laws, including hunting licenses, fishing licenses, animal slaughterhouses and so forth, we need to draft the bill using appropriate wording that clearly reflects the fact that we all have the same objective in mind. I am receiving emails — I do not know if your friends are the ones sending them, but maybe you

[Français]

**Dr Boutet :** Cette notion a été débattue par les deux Chambres. Tout l'aspect légal de cette question a été débattu et trouvé justifiable au point que les deux côtés de la Chambre des communes ont trouvé bon d'accepter le projet de loi comme il l'était et de le renvoyer au Sénat.

**Le sénateur Nolin :** Vous ne répondez pas à ma question. Nous essayons de rédiger un projet de loi qui passera le test des tribunaux. Cela ne nous donne rien de faire une loi — cela fait déjà sept ans qu'on essaie — qui nous fasse plaisir, mais que dans six mois, les tribunaux nous diront : vous avez oublié une chose — la décision de la Cour Suprême en 1998, dans telle affaire.

On sera obligé de reprendre l'étude du projet de loi et recommencer tout le processus. Cela ne donne rien. On aime autant faire une loi qui soit efficace immédiatement, laquelle visera à réprimer la violence envers les animaux et qui pourra survivre au fameux centenaire du Code criminel.

Que nos collègues de la Chambre des communes aient trouvé le texte satisfaisant, tant mieux pour eux. Cependant, après avoir entendu plusieurs experts, nous en sommes venus à la conclusion qui fallait amender le projet de loi. C'est ce qu'on a fait. Le projet de loi s'est alors promené entre la Chambre des communes et le Sénat. Cela fait sept ans que nous tentons de trouver la solution. Cela ne nous satisfait pas de nous faire dire que les députés avaient jugé qu'il était bon. Excusez-moi, mais on doit respecter la jurisprudence la Cour suprême. Si on ne le fait pas ici, qui le fera? Si on ne le fait pas, le projet de loi sera adopté tel que vous le suggérez, et quelque mois plus tard, les tribunaux vont nous rappeler que la Cour suprême en a déjà décidé autrement.

**Dr Boutet :** Est-ce que la punition rendrait la loi plus efficace?

**Le sénateur Nolin :** Pour ce qui est de la punition, chose certaine, on va envoyer un signal aux tribunaux les avisant qu'on est très sérieux sur la question des peines. Mes collègues parlaient de la légèreté des peines attribuées par les tribunaux. Cela ne nous satisfait pas. Au fil des années, nous nous sommes préoccupés des peines trop légères. Cela dit, au sénateur Bryden et à plusieurs d'entre nous, il nous est apparu que la question des peines était le moindre des problèmes dans ce projet de loi. On s'est alors dit : adoptons au moins cette partie du projet de loi, et on verra par la suite.

Nous étions d'accord sur à peu près tout quant à tous ces projets de loi qui traitaient de la cruauté envers les animaux, dont une nouvelle définition pour les animaux — la première n'était pas tout à fait respectueuse du phénomène — et une série de problèmes qui ont été identifiés par les différents projets de loi. On a réglé nos problèmes.

Il reste trois problèmes, dont l'excuse légale. Il faudra trouver une façon de rédiger le projet de loi de façon appropriée — à moins qu'on inclue dans les lois fédérales toutes les excuses, entre autres le permis de chasse, de pêche, les abattoirs pour les animaux et toute cette série d'excuses — de façon à démontrer qu'on recherche tous le même objectif. Je reçois des courriels — je ne sais pas si ce sont vos amis qui me les envoient, mais vous

can tell them that I want the same thing they do, namely to curb cruelty toward animals. I have a hard time accepting that someone could accuse me of advocating cruelty toward animals.

[English]

**The Chairman:** Senator Nolin, I will give him a chance to answer now.

**Senator Nolin:** I was answering his question.

**Dr. Crook:** First, neither I nor any of my friends would send you emails saying you were trying to promote violence against animals. Veterinarians would not express themselves in that way.

**Senator Nolin:** I leave that to you.

**Dr. Crook:** You mentioned the whole question of lawful excuse. One thing I find puzzling about this is that there is nothing in the current legislation that specifically protects activities such as hunting, fishing, scientific research, et cetera. They are only protecting inasmuch as they are carried out with lawful excuse. It is not expressed in the law, so nothing would change in that regard. Activities that are still carried out under lawful excuse that are not prosecuted under current legislation will not be prosecuted under the changed legislation. I do not really understand this point that there is a danger that many more activities will be prosecuted.

**Senator Nolin:** Maybe Mr. Farrant can explain that, because he was referring to the provincial legislation that is governing what he is trying to defend.

**The Chairman:** This is also a supplementary. Senator Baker still has the floor.

**Senator Nolin:** That is the heart of the problem, where we left it a year and a half ago.

**The Chairman:** We are dealing with Bill S-213. We are no longer dealing with the others. I would like us to be confined to Bill S-213. That is what we are talking about. Mr. Farrant, would you like to say something? Then I will go back to Senator Baker, who still has the floor.

**Mr. Farrant:** I appreciate that, Mr. Chairman. Obviously, given the comment you have just made, debating terminology like “brutally and viciously,” or debating “legal excuse,” “lawful justification,” “colour of right,” all these issues have been dealt with repeatedly over the five previous incarnations of this bill. We have not been able to come to a resolution.

Senator Stratton and Senator Nolin have both indicated on this particular bill, and I agree very much with the terminology used, that we should achieve the achievable. Forgive me for this analogy, but people who put kittens in microwaves or drag dogs behind trucks need to be stopped; they need to be dealt with harshly. That is what we are focussing on here, the people who

pourriez peut-être leur dire que j’ai le même objectif qu’eux : réprimer la violence envers les animaux. Me faire accuser de vouloir promouvoir la violence envers les animaux, je n’accepte pas cela!

[Traduction]

**Le président :** Sénateur Nolin, je vais maintenant lui donner la chance de répondre.

**Le sénateur Nolin :** Je répondais à sa question.

**Dre Crook :** Tout d’abord, ni moi ni mes amis ne vous enverrions des courriels pour vous dire que vous essayez de promouvoir la violence envers les animaux. Les vétérinaires ne s’expriment pas de cette manière.

**Le sénateur Nolin :** Si vous le dites.

**Dre Crook :** Vous avez évoqué la question de l’excuse légitime. L’une des choses que je ne comprends pas à ce sujet, c’est qu’il n’y ait rien dans la loi actuelle pour protéger de façon explicite les activités comme la chasse, la pêche, la recherche scientifique, et cetera. Ces activités ne sont protégées que si elles sont effectuées par des personnes qui ont une excuse légitime pour le faire. Cela n’est pas formulé dans la loi, alors rien ne changerait à cet égard. Les activités pour lesquelles une personne a encore une excuse légitime et qui peuvent faire l’objet de poursuites dans le cadre de la loi actuelle ne feront pas non plus l’objet de poursuites dans le cadre de la loi modifiée. Je ne comprends pas du tout comment on peut dire qu’il y a un danger que beaucoup plus d’activités fassent l’objet de poursuites.

**Le sénateur Nolin :** Peut-être M. Farrant peut-il expliquer cela, puisqu’il a parlé de la loi provinciale qui régit les activités qu’il essaie de défendre.

**Le président :** Il s’agit encore une fois d’une question supplémentaire. C’est le sénateur Baker qui a la parole pour l’instant.

**Le sénateur Nolin :** C’est le cœur du problème, là où nous l’avons laissé il y a un an et demi.

**Le président :** Nous nous occupons du projet de loi S-213. Nous n’étudions plus les autres projets de loi. J’aimerais que nous nous en tenions au projet de loi S-213. C’est de cela dont nous parlons. Monsieur Farrant, voulez-vous dire quelque chose? Je reviendrai ensuite au sénateur Baker, qui a encore la parole.

**M. Farrant :** Merci, monsieur le président. Évidemment, vu les commentaires que vous venez de formuler, le débat sur des termes comme « sauvage et cruel », ou le débat sur l’« excuse légitime », la « justification légale », l’« apparence de droit »; on a abordé toutes ces questions à l’occasion de chacune des cinq incarnations précédentes du projet de loi. Nous n’avons pas pu conclure les débats.

Le sénateur Stratton et le sénateur Nolin ont tous deux dit, au sujet du projet de loi, et je suis tout à fait d’accord avec leur façon de le dire, que nous devrions essayer de réaliser ce qui est réalisable. Pardonnez-moi d’évoquer ce genre de chose, mais il faut arrêter les gens qui mettent un chat dans le micro-ondes ou qui tirent un chien derrière un camion; il faut traiter ces gens sans



commit abhorrent behaviour like that, behaviour that all of us in society as civilized human beings cannot tolerate. Bill S-213 goes somewhat down the road toward addressing that issue.

Quite correctly, Senator Nolin has pointed out it has focused on something, the penalties and fines and penalties provisions, that everyone can agree on, so why not move forward on that basis and at least achieve something out of the dialogue that has gone on for the last seven years and achieved absolutely nothing.

**Senator Baker:** The submissions we received from various organizations opposed to the previous animal cruelty bill contained some very convincing arguments. These are Canadian organizations. We were confronted with the problem stemming from the bill of people in the North hunting seals at a time when the fat content of the seals will not allow them to float if they are shot, so they must harpoon them. Of course, that would have been an offence under the previous bill and, as Senator Nolin said, we would have to amend the legislation to protect those hunters.

You are from Prince Edward Island and New Brunswick, and I believe that your organization was commissioned by the government to examine cruelty as it relates to the seal hunt. Am I incorrect in that? If so, what were your findings as they relate to the seal hunt in the Gulf of St. Lawrence and the majority of the seal hunt by rifle off Northern Quebec and Newfoundland? How would they fit into these pieces of legislation?

**Dr. Crook:** We were not commissioned by anyone to look into issues of cruelty in the seal hunt. We did it because of our interest in the area. The position statement of the CVMA on that is, when carried out by the methods currently in use in accordance with the marine mammal regulations, the seal hunt is humane. That is the main point. It is regulated by the marine mammal regulations. If the hunting is being carried out in accordance with those regulations, there would be no reason for it to be subject to prosecution.

**Senator Baker:** I presume there would be a list of things that would have to be complied with in order to ensure that animals are killed humanely. Is it correct that the list would include blinking reflexes and other strict requirements?

**Dr. Crook:** Yes.

**Senator Baker:** It is in that setting that you say that the seal hunt, if the regulations are followed, is a humane operation?

**Dr. Crook:** Yes.

**Senator Baker:** Did you examine the rifle hunt off Northern Quebec and Newfoundland?

pitie. C'est sur ça que nous nous concentrons ici, sur les gens qui se livrent à des comportements horribles comme ceux-là, des comportements que tous les êtres humains civilisés de la société ne peuvent tolérer. Le projet de loi S-213 permet d'avancer un peu pour régler ce problème.

De façon tout à fait juste, le sénateur Nolin a souligné que le projet de loi met l'accent sur les sanctions et les amendes, les dispositions concernant les sanctions, ce sur quoi tout le monde peut être d'accord, alors pourquoi ne pas faire un pas en avant à partir de là et essayer au moins de tirer quelque chose du dialogue qui se poursuit depuis sept ans et donc il n'est encore absolument rien ressorti.

**Le sénateur Baker :** Les documents que nous avons reçus de diverses organisations opposées au précédent projet de loi sur la cruauté envers les animaux contenaient des arguments très convaincants. Il s'agit d'organisations canadiennes. Le projet de loi nous mettait devant le problème suivant : les gens du Nord chassent le phoque à une époque de l'année où la couche de graisse qui entoure l'animal fait qu'il coule si on l'abat d'une balle, alors il faut le harponner. Évidemment, cela aurait été une infraction dans le cadre du projet de loi précédent, et, comme le sénateur Nolin l'a dit, nous devrions alors modifier la loi pour protéger les chasseurs de phoque.

Vous êtes de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick, et je pense que le gouvernement a demandé à votre organisation d'examiner la question de la cruauté en rapport avec la chasse aux phoques. Est-ce que je me trompe? Si j'ai raison, quelles sont vos conclusions en ce qui a trait à la chasse aux phoques dans le golfe du Saint-Laurent et la majorité des activités de chasse aux phoques à l'aide d'armes à feu au large du nord du Québec et de Terre-Neuve? Comment s'inscrivent-elles dans les projets de loi en question?

**Dre Crook :** Personne ne nous a demandé d'examiner les questions liées à la cruauté et à la chasse aux phoques. Nous l'avons fait par intérêt pour le sujet. L'énoncé de position de l'ACMV à ce sujet est le suivant : lorsque la chasse est effectuée selon les méthodes actuellement en vigueur et conformes au Règlement sur les mammifères marins, il ne s'agit pas de cruauté envers les phoques. C'est l'idée principale. La chasse est régie par le Règlement sur les mammifères marins. Lorsque la chasse est effectuée conformément à ce règlement, il n'y a aucune raison qu'elle fasse l'objet de poursuites.

**Le sénateur Baker :** Je présume qu'il y a une liste d'éléments à respecter pour s'assurer de tuer les animaux sans cruauté. Est-il exact que la liste inclut des choses comme le réflexe de clignement et d'autres exigences strictes?

**Dre Crook :** Oui.

**Le sénateur Baker :** Est-ce que c'est dans ce cadre que vous dites que la chasse aux phoques se fait sans cruauté si le chasseur suit le Règlement?

**Dre Crook :** Oui.

**Le sénateur Baker :** Vous êtes-vous penché sur la chasse effectuée à l'aide d'armes à feu au large du nord du Québec et de Terre-Neuve?

**Dr. Crook:** Yes, part of our position statement is on the rifle hunt.

**Senator Baker:** How would that fit into this bill and the other bill that you are promoting? How would the killing of wild animals, in that case seals, fit into each one of these bills?

**Dr. Crook:** In both cases, it is governed under the marine mammal regulations, so under neither bill would there be reason for prosecution of seal hunters carrying out their activities in accordance with the regulations. If an individual did something very cruel to seals, such as beating them to death —

**Senator Baker:** How about harpooning in the North, as they claim they must do in order that the seal does not sink to the bottom of the ocean?

**Dr. Crook:** If it is in accordance with standard practice, it would not be subject to prosecution under the current legislation, Bill S-13 or Bill C-373.

**Senator Downe:** I very much enjoyed that last answer. As a supporter of the seal hunt and of fishers and hunters, I am pleased that the bill would have covered that provision.

The panel made a comment earlier about the support of the government for the current Bill S-213. I would like to have clarified as I may have misunderstood it. It is my understanding that the Justice Minister, Victor Toews, indicated in a statement on August 29, 2006 that he supports Bill S-213, and then two days later indicated that he would be prepared to support Bill C-50 as well. Therefore, the position of the government is that they would accept either of those two bills.

My concern with Bill S-213 is that, while we are increasing the fines, the prosecution is too weak for the fines to be effective.

I have seen a report that in 2000 there were 29,000 SPCA and humane society investigations. I learned that Crown prosecutors are reluctant to press charges but they must because the SPCA and the humane societies cannot do it on their own. Of the 29,000 investigations, only 167 were prosecuted and about 63 convictions were obtained.

I would argue that we are missing the point. Would you agree that by increasing the fines when we still have a flawed bill with weak penalties we are really doing nothing, that we are only paying lip service when we say that we are opposed to cruelty to animals and will do everything but prevent it?

**Dr. Crook:** I agree. You stated it very well. We tried to make that point, but did not do so as well as you have.

**Senator Milne:** My questions are along the same line but from a pragmatic point of view.

**Dre Crook :** Oui, une partie de notre énoncé de position concerne la chasse effectuée à l'aide d'armes à feu.

**Le sénateur Baker :** Comment cela s'inscrit-il dans le cadre du projet de loi à l'étude et de l'autre projet de loi dont vous faites la promotion? Comment le fait de tuer les animaux sauvages, dans le cas qui nous intéresse, les phoques, s'inscrit-il dans le cadre de chacun de ces projets de loi?

**Dre Crook :** Dans les deux cas, la chasse est régie par le Règlement sur les mammifères marins, alors il n'y a aucune raison d'intenter des poursuites à l'encontre des chasseurs de phoques dont les activités sont conformes au Règlement dans le cadre de ni l'un ni l'autre des projets de loi. Si une personne pose un acte très cruel envers un phoque, comme le battre à mort [...]

**Le sénateur Baker :** Que pensez-vous du fait qu'on les harponne dans le Nord, parce que les chasseurs disent qu'ils doivent le faire pour que le phoque ne coule pas dans le fond de l'océan?

**Dre Crook :** Si la chasse est faite de manière conforme à des pratiques normalisées, le chasseur ne peut être poursuivi dans le cadre de la loi actuelle, que ce soit le projet de loi S-13 ou le projet de loi C-373.

**Le sénateur Downe :** J'ai beaucoup aimé cette dernière réponse. J'appuie la cause des pêcheurs et des chasseurs de phoque, et je suis heureux que le projet de loi s'assortisse d'une telle disposition.

Un témoin a dit quelque chose, plus tôt, au sujet de l'appui du gouvernement à l'égard de l'actuel projet de loi S-213. J'aimerais qu'on clarifie cela, car j'ai peut-être mal compris. Je crois savoir que le ministre de la Justice, Victor Toews, a laissé savoir, dans une déclaration diffusée le 29 août 2006, qu'il appuie le projet de loi S-213, et que, deux jours plus tard, il s'est dit disposé à appuyer également le projet de loi C-50. Par conséquent, le gouvernement se montre disposé à accepter l'un de ces deux projets de loi.

Je crains que le projet de loi S-213, même s'il prévoit une augmentation des amendes, ne s'assortisse pas de mécanismes de poursuites permettant l'application efficace des amendes.

J'ai vu un rapport selon lequel la SPCA et les sociétés protectrices des animaux ont mené 29 000 enquêtes en 2000. J'ai appris que les procureurs de la Couronne sont réticents à porter des accusations, mais qu'ils le font tout de même parce que la SPCA et les sociétés de protection des animaux ne peuvent le faire d'elles-mêmes. Sur 29 000 enquêtes, on n'a engagé que 167 poursuites et obtenu environ 63 condamnations.

J'avancerais que nous n'avons rien compris. Convenez-vous du fait qu'une augmentation des amendes sous le régime d'un projet de loi imparfait, assorti de sanctions faibles, n'a vraiment aucune utilité, que nous nous contentons de paroles en l'air lorsque nous manifestons notre opposition à la cruauté aux animaux et nous nous engageons à tout faire pour la prévenir?

**Dre Crook :** Je suis d'accord. Vous avez très bien décrit la situation. Nous avons tenté de faire passer ce message, mais pas aussi bien que vous.

**Le sénateur Milne :** Mes questions abondent dans le même sens, mais j'adopte un point de vue plus pragmatique.



Dr. Crook, you say there is a dire need to increase penalties but you do not like this bill. Why are you objecting to these penalties?

I agree that there is a dire need to increase the penalties, which is why Senator Bryden has introduced this bill. You are advocating Bill C-373, which the Senate does not have before it at this time. It is a House of Commons private member's bill introduced by a Liberal member in the House of Commons. Do you think it will pass there? The government has said it does not support the bill. If it fails there, the government cannot bring in another bill in this session that says the same thing.

Why not pass this bill, get the penalties increased, and wait for an improved bill in the future? I strongly support this bill.

**Dr. Crook:** As Senator Downe pointed out, which we did not mention, I also heard that the Justice Minister had indicated that if there was legislation similar to Bill C-50 introduced, the government would support it. Bill C-373 has been introduced, so the government may well support it.

It comes down to the fact that the increase in penalties, without increasing the ability to prosecute offenders, will not accomplish what we want to accomplish. If we pass a bill that only increases penalties without addressing these other aspects that have been extensively researched and addressed over the last many years, we are missing our opportunity to improve the legislation as it needs to be improved.

**Senator Milne:** You are dealing again with what Mr. Farrant has quoted, animal rights groups commenting openly that this and other changes in previous bills would allow them to use SPCA officers under the law to lay private prosecutions.

I agree with the hunters and anglers on this. I have seen what the animal rights people have done to the poultry and dairy industries in Denmark. I am very concerned about that sort of activity taking place in Canada.

**Dr. Boutet:** If Canada demonstrates leadership in those areas, if we demonstrate that we are moving forward with effective and modern legislation on animal welfare and show that we are at the forefront of that, these people will not have the ability to prosecute in Canada like in countries where there is no legislation or weak legislation. There is no legislation similar to that in Canada.

Why is that? It is because we may have a different understanding or because we are already active in the area of animal welfare. We are already doing something to some degree. Many groups are trying anyway. However, the country needs to

Docteur Crook, vous dites que des sanctions plus sévères s'imposent, mais que vous n'aimez pas ce projet de loi. Que reprochez-vous aux sanctions prévues?

Je conviens du fait que des sanctions plus lourdes s'imposent, et c'est pourquoi le sénateur Bryden a présenté ce projet de loi. Vous préconisez l'adoption du projet de loi C-373, dont le Sénat n'a pas été saisi pour l'instant. Il s'agit d'un projet de loi émanant d'un député libéral de la Chambre des communes. Croyez-vous qu'il sera adopté par cette chambre? Le gouvernement a dit qu'il n'appuyait pas ce projet de loi. Si le projet de loi échoue à la Chambre des communes, le gouvernement ne peut, au cours de la même session, mettre de l'avant un autre projet de loi qui dit la même chose.

Pourquoi ne pourrait-on pas faire adopter ce projet de loi, imposer des sanctions plus lourdes et attendre qu'on propose un projet de loi amélioré dans l'avenir? J'appuie énergiquement ce projet de loi.

**Dre Crook :** Comme l'a signalé le sénateur Downe — chose que nous n'avons pas mentionné —, j'ai également entendu dire que le ministre de la Justice avait déclaré que son gouvernement appuierait un projet de loi comparable au projet de loi C-50. Le projet de loi C-373 a été déposé, et le gouvernement pourrait très bien l'appuyer.

Au bout du compte, nous n'obtiendrons pas les résultats escomptés si nous augmentons les amendes sans renforcer la capacité d'intenter des poursuites. Si nous adoptons un projet de loi qui se contente d'augmenter les amendes sans corriger les autres problèmes qui ont fait l'objet de recherches étendues et qui ont été mentionnés très souvent depuis de nombreuses années, nous manquons l'occasion qui se présente à nous d'améliorer la loi comme il se doit.

**Le sénateur Milne :** Vous revenez sur le témoignage de M. Farrant, selon lequel les groupes de protection des animaux disent ouvertement que les changements apportés à ce projet de loi et aux projets de loi antérieurs leur permettraient de miser sur des agents de la SPCA pour intenter des poursuites au privé.

Je suis d'accord avec les chasseurs et les pêcheurs sur ce point. J'ai vu ce que les militants pour la protection des animaux ont fait aux industries avicoles et laitières du Danemark. Je suis très préoccupée par la possibilité que de tels événements aient lieu au Canada.

**Dr Boutet :** Si le Canada fait preuve de leadership à l'égard de ces choses, si nous montrons que nous allons de l'avant et que nous adoptons des lois efficaces et modernes relatives à la protection des animaux, et si nous montrons que nous jouons un rôle de premier plan à ce chapitre, ces gens n'auront pas la possibilité d'intenter des poursuites au Canada comme on le fait dans des pays où la loi est faible ou inexistante. Il n'y a aucune loi comparable à cela au Canada.

Pourquoi? Peut-être avons-nous une vision différente des choses, ou peut-être sommes-nous déjà actifs dans le domaine de la protection des animaux. Nous faisons déjà quelque chose, dans une certaine mesure. En tout cas, de nombreux groupes

have at least one effective piece of legislation for all codes of practice, whether it be farm animal practice, kennel code practice, carrier practice or whatever. These are things that the CVMA is trying to promote in all of these different areas, encouraging people to show leadership and to look at animal welfare as a good thing for this country and as a good thing for all of us.

If all levels are working together, these groups will not have the ability to do that; they have not been able to do much in this country at this point. I do not think that is a risk. It is easy to be fearful of things that we do not know, but in the past we have been able to push back most of those efforts. Yes, it has happened in other countries, but Canada has a good judicial system and we have been able to keep things out.

**Senator Milne:** You have spoken then in favour of the present bill with increased penalties. You are saying it has worked.

**Dr. Boutet:** That depends on whether you feel a bill with increased penalties is an effective bill, which I do not think it is.

**The Chairman:** Dr. Crook, you wanted to add a comment to Senator Milne.

**Dr. Crook:** Yes. If animal rights groups wanted to bring prosecutions against poultry farmers or whatever for those kinds of activities, they could do so under the current bill. There is no exemption.

**The Chairman:** You would need an order from a judge to do so before you could do it under the code.

**Dr. Crook:** Yes, but you would still need it under Bill C-373; there is no difference. They would not somehow have easier access to be able to do those things. In fact, by making the offences more serious, there is more involvement of the Crown prosecutor at an earlier stage to ensure there is less likelihood of frivolous prosecution. There is no reason that Bill C-373 would make them more likely than either Bill S-213 or the current legislation.

**Senator Milne:** I disagree.

**Senator Joyal:** My first comment is about the chart on page 11. Under the "Problem" heading you refer to wild or stray animals. You state, "However, there are no provisions applying to wild or stray animals, with or without lawful excuse."

On November 9, the question was clearly put to the Senior Assistant Deputy Minister of Justice, Donald Piragoff, on the interpretation of section 445.1(1)(a) of the present code under the heading of "cruelty to animals." The interpretation was submitted to him, and I quote from subsection 445.1(1)(a) of Bill S-213:

essaient de faire quelque chose. Toutefois, le pays doit se doter d'au moins un instrument législatif efficace qui regroupe tous les codes de pratique relatifs, par exemple, aux animaux d'élevage, aux chenils, au transport, ou à autre chose. Ce sont des choses que l'ACMV tente de promouvoir dans l'ensemble de ces secteurs; nous encourageons les gens à faire preuve de leadership et à considérer la protection des animaux comme une bonne chose pour le pays et une bonne chose pour nous tous.

S'il y a une collaboration à tous les niveaux, ces groupes n'auront pas la capacité de faire cela; ils n'ont pas réussi à faire grand-chose dans notre pays jusqu'à maintenant. Je ne crois pas qu'une telle chose risque d'arriver. Il est facile d'avoir peur de choses que nous ne connaissons pas, mais, par le passé, nous avons été en mesure de contrer la plupart de ces efforts. Oui, cela s'est produit dans d'autres pays, mais le Canada est doté d'un appareil judiciaire efficace, et nous avons réussi à éviter de telles choses.

**Le sénateur Milne :** Vous aviez parlé en faveur de l'actuel projet de loi assorti de pénalités accrues. Vous dites que cela a fonctionné.

**Dr Boutet :** Cela dépend : si, pour vous, un projet de loi assorti de pénalités accrues est un projet de loi efficace, ce n'est pas mon cas.

**Le président :** Docteure Crook, vous vouliez ajouter quelque chose à ce qu'a dit le sénateur Milne.

**Dre Crook :** Oui. Si les groupes de protection des animaux voulaient engager des poursuites contre les aviculteurs ou d'autres éleveurs à l'égard de ce genre d'activités, ils pourraient le faire sous le régime du projet de loi actuel. Il n'y a aucune exemption.

**Le président :** Il faudrait qu'un juge rende une ordonnance avant qu'on puisse faire cela en vertu du code.

**Dre Crook :** Oui, mais une telle ordonnance serait toujours nécessaire sous le régime du projet de loi C-373, alors il n'y a aucune différence. Il ne serait pas plus facile pour eux de faire ce genre de chose. De fait, en attribuant une plus grande gravité aux infractions, il y a une participation plus précoce du procureur de la Couronne, car on doit veiller à réduire la probabilité de poursuites non fondées. Il n'y a pas lieu de croire que le projet de loi C-373 rendrait une telle chose plus probable que le projet de loi S-213 ou la loi actuelle.

**Le sénateur Milne :** Je ne suis pas d'accord.

**Le sénateur Joyal :** Mon premier commentaire concerne le diagramme de la page 11. Sous la rubrique « Problem », vous mentionnez les animaux sauvages ou errants. Vous dites que, cependant, il n'y a aucune disposition relative aux animaux sauvages ou errants, avec ou sans excuses légitimes.

Le 9 novembre, la question a été posée clairement au sous-ministre adjoint principal de la Justice, Donald Piragoff, sur l'interprétation de l'alinéa 446.1(1)a) du code actuel, sous la rubrique « cruauté envers les animaux ». On lui a présenté l'alinéa 445.1a) du projet de loi S-213, qui se lit comme suit :



Everyone commits an offence who

(a) wilfully causes or, being the owner, wilfully permits to be caused unnecessary pain, suffering or injury to an animal or a bird . . .

The interpretation that Mr. Piragoff gave us was that section 445.1(1)(a) covers stray animals because the word “or” in the first line of the proposed bill clearly is a disjunctive. In other words, anyone who wilfully causes unnecessary pain, suffering or injury to an animal, whatever the status of that person to the animal, owner, guardian or caregiver, would have the responsibility under the Criminal Code of having caused unnecessary pain. In other words, the two situations are covered in the code.

I can also quote to you Mr. Piragoff's answers to the questions that I put to him concerning the Criminal Code. I quote from the minutes of that meeting when I said “I would like to come back to the first point you made in answer to the question asked by our chairman. When you say that stray animals are covered by section 446(1)(a), the first part of (a) states: “wilfully causes unnecessary pain, suffering or injury to an animal or bird . . .”

The section has an “or.” In other words, you can be charged under the section, if you are the owner of an animal, or you have the possession of an animal, or you can be charged if you wilfully cause unnecessary pain.

If I understand your interpretation, that section of the Criminal Code allows prosecution of somebody who would be causing unnecessary pain wilfully to an animal that, for instance, he happens to find in a forest or a public place and for which he is not the owner. Am I right?

Mr. Piragoff's answered:

Yes, senator. There are two parts to (a), as you indicated. One part of that provision is a general provision talking about wilfully causing unnecessary pain. The other part of the provision — and it may be clearer in the French version — says that if you are the owner, you also have an obligation not to wilfully permit to be caused.” You have a higher obligation as an owner.

That was our conversation at that time.

I do not want to create the perception that you can do whatever you want with an animal if you happen not to be the owner, because the code says “everyone commits an offence who wilfully causes unnecessary pain, suffering or injury to an animal or a bird.”

Your chart should be qualified or restricted in terms of its interpretation of the status of “wild” or “stray” animals. I think that my colleague Senator Baker would quote jurisprudence where that can happen.

Do you care to comment on that?

Commet une infraction quiconque, selon le cas :

a) volontairement cause ou, s'il en est le propriétaire, volontairement permet que soit causée à un animal ou à un oiseau une douleur, souffrance ou blessure, sans nécessité;

M. Piragoff estime que l'alinéa 445.1(1)a) vise également les animaux errants, car le mot « ou » de la première ligne du projet de loi proposé a clairement un effet disjonctif. Autrement dit, quiconque cause volontairement à un animal une douleur, une souffrance ou une blessure, sans nécessité, quel que soit le statut de cette personne à l'égard de l'animal — propriétaire, gardien ou responsable — serait tenu responsable, en vertu du Code criminel, d'avoir causé sans nécessité de la souffrance. En d'autres mots, les deux situations sont couvertes par le code.

Je peux également vous citer les réponses de M. Piragoff aux questions que je lui ai posées concernant le Code criminel. Je vous cite le compte rendu de cette séance, où j'ai dit : « J'aimerais revenir au premier commentaire que vous avez fait en répondant à la question de notre président. Vous avez fait remarquer que les dispositions de l'alinéa 446(1)a) sont applicables aux animaux errants. Cet alinéa dit ceci : « volontairement cause à un animal ou un oiseau une douleur, souffrance ou blessure, sans nécessité ».

Cette disposition contient un « ou ». Autrement dit, vous pouvez être accusé en vertu de cette disposition si vous êtes le propriétaire d'un animal ou si vous êtes en possession d'un animal, ou encore si vous causez volontairement une douleur sans nécessité.

Si je comprends bien votre interprétation, il s'agit de l'article du Code criminel qui permet de poursuivre quiconque causerait volontairement et sans nécessité de la douleur à un animal qui se trouvait par exemple dans une forêt ou dans un lieu public et dont il n'est pas le propriétaire. Est-ce bien cela? »

M. Piragoff a répondu ce qui suit :

« Oui, sénateur. Comme vous l'avez mentionné, l'alinéa a), contient deux volets. L'un est que cette disposition est une disposition générale dans laquelle il est question de quiconque cause une douleur, volontairement et sans nécessité. L'autre volet — et c'est peut-être plus clair dans la version française — indique que si vous êtes le propriétaire, vous avez en outre une obligation de ne pas permettre de causer volontairement une douleur. Vous avez une obligation d'un degré supérieur à titre de propriétaire ».

C'est la conversation que nous avons eue à ce moment-là.

Je ne veux pas que nous laissions croire qu'on peut faire tout ce que l'on veut avec un animal qui ne nous appartient pas, car le code dit : « Commet une infraction quiconque volontairement cause à un animal ou un oiseau une douleur, souffrance ou blessure, sans nécessité. »

Votre diagramme devrait s'assortir de précisions ou de restrictions en ce qui concerne l'interprétation de la notion d'animal « sauvage » ou « errant ». Je crois que mon collègue, le sénateur Baker, pourrait vous citer, dans la jurisprudence, des cas où cela peut arriver.

Voulez-vous commenter?

**Dr. Crook:** I am interested to hear that, because I have not heard that before, namely, the clarifications by the gentleman you spoke about.

**Senator Joyal:** He is the Senior Assistant Deputy Minister of Justice.

**Dr. Crook:** What I know about the cases that I am aware of from our own Humane Society and some of the information Senator Downe referred to is that the prosecution and conviction of the cases of stray and owned animals are infrequent, or very negligible punishments are applied. You are right that we would need to reword that part in the chart, but I think there is still a real problem with lack of effective protection, that there are deterrents and consequences for abusing stray animals.

**Senator Joyal:** Let me continue with the word that you just used, which was the substance of my next question, namely, “deterrence.” One of the main objectives of penalty in the Criminal Code is to sanction a behaviour in the code that, in our society, is unacceptable. That is to say, someone should be “punished.” To an offence, there is a punishment. If I steal something that is worth maybe \$2 or 50 cents, then there is a penalty in relation to the act I have committed, which is a reprehensible act. The other aspect of the existence of a penalty is its deterrent effect. In fact, the new Government of Canada believes strongly in the deterrent aspect of penalties. That is why there is a group of bills in the other place that seek to increase the penalties on many offences. I do not quarrel reviewing those. That is part of our job here.

When you talk about increasing the penalty in Bill S-213 to the same level as that in Bill C-50, in my opinion you accept the deterrence effect in Bill C-50 but you do not accept the deterrence in Bill S-213. To me, the deterrence effect of the penalty increase is both a punishment and deterrence. I do not see the logic in your statement that this bill does not accomplish anything. It certainly accomplished something. I agree with you that it was not what you have on page five of your brief — that is, the list of new offences. I totally agree with you and I have some reaction on that if I have to take a stand on each and every one of those new offences. However, to deny in front of us that each of the new penalties included in Bill S-213 is exactly the same as those contained in Bill C-50 and in the proposed Bill C-373 is not logical.

**Dr. Crook:** I accept that. I did not mean to state that. If I did say that, I must have misspoken. I recognize that the increase in penalties in Bill S-213 and Bill C-373 are similar increases in penalties and they would have similar consequences of deterrence or punishment.

**Dre Crook :** C’est intéressant, car je n’avais jamais entendu cela, les précisions fournies par l’homme dont vous parlez.

**Le sénateur Joyal :** Il s’agit du sous-ministre adjoint principal de la Justice.

**Dre Crook :** Tout ce que je sais, à la lumière des cas signalés par notre propre société de protection des animaux et de certains renseignements fournis par le sénateur Downe, c’est que les poursuites et les condamnations relatives aux animaux errants ou appartenant à des personnes sont rares, et lorsqu’il y en a, les sanctions imposées sont insignifiantes. Vous avez raison de dire que nous devrions reformuler cette partie du diagramme, mais il n’en demeure pas moins qu’il existe un problème bien réel en ce qui concerne l’absence de protection efficace, de mesures dissuasives et de conséquences liées à la maltraitance d’animaux errants.

**Le sénateur Joyal :** Laissez-moi reprendre le mot « dissuasion », que vous venez tout juste d’utiliser, car c’est sur cela que porte ma prochaine question. L’un des principaux objectifs des sanctions prévues dans le Code criminel consiste à punir les comportements qui, en vertu du Code, sont inacceptables au sein de notre société. Autrement dit, on prévoit que quelqu’un devrait être « puni ». Pour une infraction donnée, on prévoit une sanction. Si je vole un objet qui vaut 2 \$ ou 50 cents, alors il y a une sanction liée au geste que j’ai commis, qui est un geste répréhensible. L’autre aspect de la sanction, c’est son effet dissuasif. De fait, le nouveau gouvernement du Canada croit fermement à l’effet dissuasif des sanctions. C’est pourquoi l’autre chambre est saisie d’un groupe de projets de loi visant à punir davantage de nombreuses infractions. Je n’ai aucune objection à ce que nous examinons ces projets de loi. Cela fait partie de notre travail.

Lorsque vous parlez d’assortir le projet de loi S-213 de sanctions équivalentes à celles qui sont prévues dans le projet de loi C-50, cela me porte à croire que vous reconnaissez l’effet dissuasif du projet de loi C-50, mais que vous ne reconnaissez pas l’effet dissuasif du projet de loi S-213. Selon moi, l’effet dissuasif de sanctions accrues tient à la fois à l’aspect punitif et à l’aspect dissuasif. Je ne vois pas comment vous pouvez arriver à la conclusion que ce projet de loi n’accomplit rien. Il accomplit certainement quelque chose. Je conviens du fait qu’il ne correspond pas à ce que vous décrivez à la page 5 de votre mémoire — c’est-à-dire la liste de nouvelles infractions. Je suis tout à fait d’accord avec vous, et j’ai des opinions sur cela, si je dois me prononcer sur chacune de ces nouvelles infractions. Toutefois, il est illogique de nier devant nous le fait que chacune des nouvelles sanctions prévues dans le projet de loi S-213 correspond en tous points à celles qui sont prévues dans le projet de loi C-50 et dans le projet de loi C-373.

**Dre Crook :** J’en conviens. Je ne voulais pas dire cela. Si j’ai dit cela, je me suis mal exprimée. Je reconnais que les sanctions accrues prévues dans les projets de loi S-213 et C-373 sont similaires et auraient des conséquences dissuasives ou punitives similaires.



However, my concern is that there would be fewer prosecutions under Bill S-213 because these other problems exist, such as the whole issue of neglect. Often, there can be no defence of prosecutions and there have been cases with farm animals, for instance, that have starved to death. In the case of neglect, you cannot prove that someone intended to neglect their animals because it is seen as an accidental thing that they developed along the way. Bill C-373 addresses that. There is also the issue of brutally or viciously killing an animal. I think society has a very strong interest in recognizing that these are crimes of violence and they need to be addressed, even if the animal dies very quickly.

It is not that we do not think that the increase in penalties would be a deterrent; it is just that we do not think they could be applied nearly as effectively or in the cases where they should be able to be applied, as would be the case with the other piece of proposed legislation.

**Senator Joyal:** We wrestled with the implementation of the dictum “le mieux est l’ennemi du bien.” Many aspects of what you are proposing on page 5 of your brief fall under the idea of sense — for example, wilful neglect. However, we are presented with a series of other changes of which the implications are unknown, such the second one, the property section. If you ask Parliament to do everything at the same time in relation to that — well, you saw the difficulties we incurred over the last five years. To me, the pragmatic approach is to go on a step-by-step basis. Let us build on that consensus progressively so that we achieve, perhaps at the end of that evolution, the revolution that you would like to see happen in one initiative.

That is why I feel that this bill is appropriate. I would like to vote on it as soon as possible so that we can continue to look into the other points you suggested on page 5 of your brief and develop a consensus on those other sections that you would like to see added to the code.

It seems that now there are so many difficulties that we will not go where we want to go because we are trying to do everything at the same time, especially on the property sections. As you know, we have looked into other legislation around the world. This aspect is the most problematic one. I do not say it is impossible, but it is the most problematic one for many of the reasons that Mr. Farrant stated in his brief. That is, it will be used to go somewhere else and we do not know exactly where. Initiatives will be taken that we are unsure about and we want to consider that at this point in time.

**The Chairman:** Dr. Crook, I see you nodding your head.

Toutefois, je crains qu’il n’y ait moins de poursuites sous le régime du projet de loi S-213, car ces autres problèmes existent, comme toute cette question de la négligence. Bien souvent, on n’arrive pas à étayer les motifs de la poursuite, et il y a eu des affaires où les animaux d’élevage, par exemple, sont morts de faim. Lorsqu’il s’agit de négligence, on ne peut prouver qu’une personne avait l’intention de négliger ses animaux, car on perçoit cela comme une chose accidentelle, comme un malheureux concours de circonstances. Or, le projet de loi C-373 tient compte de ces préoccupations. Il y a aussi la question d’animaux tués brutalement ou méchamment. Je crois que la société a fortement intérêt à reconnaître qu’il s’agit de crimes violents et qu’il faut réagir, même si l’animal meurt très rapidement.

Ce n’est pas que nous ne croyons pas à l’effet dissuasif de sanctions plus sévères; c’est seulement que nous ne croyons pas qu’elles pourraient être appliquées aussi efficacement ou à toutes les situations où on devrait les appliquer, comme le permettrait l’autre projet de loi.

**Le sénateur Joyal :** Nous nous sommes efforcés de tenir compte du dicton selon lequel « le mieux est l’ennemi du bien ». De nombreux aspects que vous proposez à la page 5 de votre mémoire relèvent du gros bon sens, par exemple, la négligence volontaire. Toutefois, nous sommes confrontés à une série d’autres modifications dont l’incidence est inconnue, comme la deuxième disposition, relative à la propriété. Si vous demandez au Parlement de tout faire en même temps à cet égard — eh bien, vous avez vu quels problèmes nous avons connus au cours des cinq dernières années. Selon moi, il serait plus pragmatique de procéder de façon progressive. Nous devons bâtir progressivement ce consensus, de façon, peut-être, à atteindre, à la fin de cette évolution, dans le cadre d’une initiative, la révolution que vous espérez.

C’est pourquoi j’estime que ce projet de loi est approprié. J’aimerais que nous votions sur cela le plus tôt possible afin que nous puissions continuer d’examiner les autres points que vous avez mis de l’avant à la page 5 de votre mémoire et nous entendre sur les autres dispositions que vous aimeriez voir enchâsser dans le code.

Il semble maintenant que les difficultés soient si nombreuses que nous ne pourrions réaliser nos objectifs, car nous tentons de tout faire en même temps, surtout en ce qui concerne les articles relatifs à la propriété. Comme vous le savez, nous nous sommes penchés sur d’autres lois de partout dans le monde. Cet aspect est le plus problématique. Je ne dis pas qu’il est impossible d’en tenir compte, mais c’est l’aspect le plus problématique, pour les nombreuses raisons mises de l’avant dans le mémoire de M. Farrant. Il avance, notamment, qu’une telle démarche pourrait nous mener ailleurs, et que nous ignorons où exactement cela va nous mener. Cela va mener à la prise d’initiatives dont l’issue est incertaine, et nous tenons à tenir compte de cela maintenant.

**Le président :** Docteur Crook, je vous vois hocher la tête.

**Dr. Crook:** I can see some of your points but I would ask you this: Considering how contentious it has been and how many years it has taken to get to this far, if Bill S-213 is passed, how willing do you think Parliament and the Senate will be to look at this subject again and look at other changes? Do you not think, as we do, that it is worth getting the bill into the best state we can before we pass it?

**Senator Joyal:** Look at the people around this table. Many of them are the ones who went through all the previous steps. I am ready to look at other aspects of changes that would express the consensus.

**Senator Nolin:** We will do it again.

**Senator Joyal:** We are ready to do this on the basis of what we have heard in the last four or five years.

**Mr. Farrant:** I want to point out something in a more pragmatic sense. If this bill is passed here in the Senate, it then goes to the other place and it must pass through the other place. There is a broad expectation — and I am not a prognosticator of electioneering — that there may be an election come spring. Bill C-373 is a private member's bill, which will make it even more difficult for it to move through both the House and the Senate by March or April. We have a piece of legislation here that is already making its way through the upper house and some strong indications have been given that there is a fair modicum of support for this bill in the other place. I would suggest that if we continue to scatter gun the approach and keep focusing on what could have been, should have been or might be and keep talking about Bill C-50 or Bill C-373 as opposed to focusing in very much on this narrow piece of legislation, we will end with nothing yet again.

**The Chairman:** That is understood. Several people have made that point. I think that is agreed.

**Senator Stratton:** I completely agree with Senator Joyal and Senator Milne. I still go back to achieving the achievable. This is kind of like Senate reform. We have tried Meech Lake and Charlottetown. Everybody shudders to think about going back there again, so you do it incrementally. That is achievable, we think. That is the way I look at this bill. It is a first step.

If you get this bill through, your worry is that the pressure will come off and government will not do anything. You are telling me that you would back off on the pressure to continue to improve the legislation? Is that what you are saying? I do not believe that for a minute. You would have this bill passed and then you would still push for further reform. You would push governments, of whatever ilk, for further reform. I fail to understand why you would not accept this while

**Dre Crook :** Je comprends certains de vos arguments, mais laissez-moi vous poser la question suivante : vu le caractère litigieux de cette question et le nombre d'années qu'on a dû mettre pour en arriver où nous en sommes, si le projet de loi S-213 est adopté, combien de temps devrions-nous attendre avant que le Parlement et le Sénat soient de nouveau disposés à se pencher sur la question et à envisager d'autres changements? Ne croyez-vous pas, comme nous, qu'il est préférable d'améliorer le projet de loi le plus possible avant de le faire adopter?

**Le sénateur Joyal :** Regardez autour de vous. Nombre des personnes ici présentes ont pris part à toutes les démarches antérieures. Je suis prêt à envisager d'autres modifications éventuelles qui permettraient d'obtenir un consensus.

**Le sénateur Nolin :** Nous le ferons encore.

**Le sénateur Joyal :** Nous sommes prêts à faire cela à la lumière de ce que nous avons entendu au cours des quatre ou cinq dernières années.

**M. Farrant :** J'aimerais signaler quelque chose de plus terre à terre. Si ce projet de loi est adopté par le Sénat, il sera ensuite soumis à l'autre chambre, et il doit être adopté par l'autre chambre. Or, on s'attend, de façon générale — et je ne suis pas un expert des prévisions en matière de manœuvres électorales —, à ce qu'il y ait une élection au printemps. Le projet de loi C-373 est un projet de loi émanant d'un député, de sorte qu'il sera encore plus difficile de le faire adopter par la Chambre des communes et par le Sénat d'ici mars ou avril. Nous avons devant nous un projet de loi qui fait déjà son chemin dans la Chambre haute, et tout porte à croire que ce projet de loi bénéficierait d'un certain appui dans l'autre chambre. J'avancerais que, si nous poursuivons cette approche tous azimuts et continuons de nous attacher à ce qui aurait pu être fait, à ce qui aurait dû être fait ou à ce qui pourrait être fait, et si nous continuons de parler du projet de loi C-50 ou du projet de loi C-373 au lieu de nous concentrer sur le projet de loi étroit qui a été soumis, nous allons encore finir les mains vides.

**Le président :** C'est entendu. Plusieurs personnes ont formulé cet argument. Je crois que tout le monde en convient.

**Le sénateur Stratton :** Je suis tout à fait d'accord avec les sénateurs Joyal et Milne. Je suis toujours d'avis que nous devons nous en tenir à ce qui est réalisable. C'est un peu comme la question de la réforme du Sénat. Nous avons essayé de le faire au lac Meech et à Charlottetown. Tout le monde frémit à l'idée de revenir sur cette question, alors on le fait petit à petit. C'est réalisable, selon nous. C'est de cette façon que j'envisage le projet de loi. C'est un premier pas.

Si ce projet de loi est adopté, vous craignez que les pressions exercées sur le gouvernement ne disparaissent, et que ce dernier ne fasse rien. Essayez-vous de me dire que vous seriez disposée à exercer moins de pressions afin qu'on puisse continuer d'améliorer la loi? C'est ça que vous dites? Je n'y crois pas. Vous exerceriez des pressions afin que ce projet de loi soit adopté, et ensuite, vous réclameriez une réforme plus poussée. Vous exerceriez des pressions sur les gouvernements, quelles que soient



still pushing for further reform in other bills that are in the other place.

**The Chairman:** Was this not a good first step? That was my first question to you. That is where we began.

**Senator Stratton:** Yes.

**Dr. Crook:** The CVMA and other groups would push for further reform, but I think there would probably be quite an unwillingness on the part of government to open it up again.

**Dr. Boutet:** That is our view on it.

**The Chairman:** On behalf of the committee, Dr. Crook, Dr. Boutet and Mr. Farrant, I want to thank you very much for coming here this afternoon and making these presentations to us on a short bill, but a bill that does increase penalties.

Honourable senators, we now have before us Dr. Bessie Borwein, a special adviser to the vice-president of research at the University of Western Ontario. She has served on many provincial and national university committees. Joining her this afternoon is the Canadian Federation of Humane Societies, the national voice of humane societies and societies for the prevention of cruelty to animals. They bring together those who work with and care for animals to promote respect and humane treatments towards all animals. They are represented today by Shelagh MacDonald, program director, and Mike Draper, acting CEO. Welcome to our committee.

**Dr. Bessie Borwein, as an individual:** Honourable senators, I thank you for the opportunity both to address you and to interact with you. As some of you know, we have met before. I have been here before. For me, it has been a wonderful experience to interact with a senator. We have had private conversations on that.

Although I come as a private individual, I do have the support of the university, and I am a long-time university administrator in various research bodies. There are great and grave concerns to the biological sciences, which include medicine, in what happens with regard to bills of this kind.

I am here to fully support Bill S-213 and to commend Senator John Bryden for the concise clarity of his bill, because it addresses the chief concerns of the great majority of Canadians who want to see greater penalties for wanton cruelty to animals and who want to see improved enforcement of those penalties. I also commend this bill because it leaves the cruelty to animals provisions in the section of crimes against property of the Criminal Code, where it has resided for over 100 years and where it resides in most other jurisdictions.

leurs allégeances, afin qu'ils mènent la réforme plus loin. Je ne comprends pas pourquoi vous refusez ce projet de loi tout en exerçant des pressions pour qu'on modifie davantage d'autres projets de loi soumis à l'autre chambre.

**Le président :** N'est-ce pas un bon premier pas? C'est la première question que je vous ai posée. C'est de cela que nous sommes partis.

**Le sénateur Stratton :** Oui.

**Dre Crook :** L'ACMV et d'autres organismes réclameraient une réforme plus poussée, mais il y a fort à parier que le gouvernement serait plutôt réticent à se pencher de nouveau sur la question.

**Dr Boutet :** C'est notre point de vue de la chose.

**Le président :** Docteur Crook, docteur Boutet et monsieur Farrant, au nom des membres du comité, je vous remercie beaucoup d'être venus nous rencontrer cet après-midi et de nous avoir fait part de votre point de vue sur un projet de loi qui est bref, mais qui prévoit des sanctions plus sévères.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous accueillons maintenant la Dre Bessie Borwein, conseillère spéciale du vice-président de la recherche à l'Université de Western Ontario. Elle a siégé à de nombreux comités universitaires provinciaux et nationaux. Nous accueillons également des représentants de la Fédération des sociétés canadiennes d'assistance aux animaux, organe national regroupant les sociétés d'assistance aux animaux et les sociétés pour la prévention de la cruauté envers les animaux. La Fédération regroupe les personnes qui travaillent auprès des animaux et en prennent soin en vue de promouvoir le respect et le traitement respectueux de tous les animaux. La Fédération est représentée aujourd'hui par Shelagh MacDonald, directrice des programmes, et par Mike Draper, président-directeur général intérimaire. Soyez les bienvenus.

**Dre Bessie Borwein, à titre personnel :** Honorables sénateurs, je vous remercie de l'occasion qui m'est offerte de m'adresser à vous et d'échanger avec vous. Comme le savent certains d'entre vous, je n'en suis pas à mon premier témoignage. J'ai déjà comparu devant votre comité. J'ai eu le privilège d'échanger avec un sénateur sur cette question, et c'était une expérience merveilleuse. Nous avons eu des conversations privées sur cette question.

Même si je témoigne à titre personnel, je puis vous affirmer que je jouis de l'appui de l'Université, et que j'exerce depuis longtemps les fonctions d'administratrice universitaire au sein de divers organes de recherche. Ce genre de projet de loi soulève de grandes et graves préoccupations dans le domaine des sciences de la vie, y compris en médecine.

Je suis ici pour manifester mon appui à l'égard du projet de loi S-213 et pour féliciter le sénateur John Bryden de la concision et de la clarté de son projet de loi, car il donne suite aux principales préoccupations de la vaste majorité des Canadiens en ce qui concerne l'imposition de sanctions plus lourdes à l'égard d'actes de violence gratuite envers les animaux et l'application améliorée de ces sanctions. Je me réjouis également du fait que ce projet de loi laisse les dispositions relatives à la cruauté envers les animaux dans la partie du code criminel relative aux crimes contre

I am not sure it is in all. That is a very important point, because we heard from the representative of the Ontario Federation of Anglers and Hunters, and we have heard repeatedly from lawyers we have consulted, that there are important consequences to moving the cruelty to animals provisions out of that section, and it also contains protections for medical science and medical researchers.

I want to make a general point that there is a great gulf between the vast majority of people who are interested in animal welfare — that is, the caring for animals and caring about animals — and animal rights, which is an extremist ideology. They really work in a fanaticized world in which eventually there will be a society where people will not use animals for their purposes. They are moving step by step to move animals toward what they call personhood and legal standing. Most of the animal rights organizations do not care for animals. The animal welfare organizations do that. We need them, but we really do not need the animal rights people. They are very rich. They have great financial resources. They work essentially to promote their ideology.

I would like to repeat what I have said here before, which is that in Canada, in biological research of all kinds, and medicine is just a specialized branch of biology, animals are well protected and guarded by the Canadian Council on Animal Care. It has clout and respect and international repute. Its assessments are very important. Researchers must meet their requirements in order to have funding from the major health charities and other funding bodies.

There is a great deal of background to this, and that is what I want to talk about. We in the medical research community — and I understand Senator Bryden — have received a number of letters, for example from the Canadian Federation of Humane Societies, the Council of Ontario Universities, the Association of Universities and Colleges of Canada, and the presidents of universities in support of this bill and for good reason, because we have all been subjected to an extraordinary amount of harassment from the animal rights extremists, which does not make it every day into the newspapers.

It is my view that the animal rights extremists sought out in Canada what they thought would be a soft, safe, catalyst jurisdiction to sever animals from property and thus help move their agenda towards personhood for animals and eventually legal standing. They hoped that this would be the model that they would use as a catalyst internationally for their cause. I wrote a document on this, which I will leave with you. They have even claimed in previous publications on previous iterations of the bills that have come before you and before Parliament that the passage

la propriété, où elles se trouvent depuis plus de 100 ans, et où elles se trouvent dans la plupart des lois d'autres pays. Je ne suis pas certaine qu'elles se retrouvent dans toutes les lois. C'est un point très important, car, comme nous l'ont dit les représentants de l'Ontario Federation of Anglers and Hunters, et comme nous l'ont dit à maintes reprises les avocats que nous avons consultés, le déplacement des dispositions relatives à la cruauté envers les animaux aurait une incidence importante, et ces dispositions s'assortissent également de protections dans le domaine des sciences médicales et pour les chercheurs de ce domaine.

Je tiens à signaler que, de façon générale, il y a un fossé entre la vaste majorité de personnes qui s'intéressent au bien-être des animaux — c'est-à-dire qui respectent les animaux et qui veulent qu'on en prenne soin — et les militants pour la défense des animaux, qui adhèrent à une idéologie extrémiste. Ils évoluent vraiment dans un monde fanatisé et s'attendent à la naissance d'une société où les gens n'utiliseront pas les animaux à leurs propres fins. Ils tentent, pas à pas, d'obtenir pour les animaux ce qu'ils appellent la « qualité de personne » et la capacité juridique. La plupart des organismes qui militent pour la protection des droits des animaux ne s'occupent pas d'animaux. Ce sont les organismes qui s'intéressent au bien-être des animaux qui font cela. Nous avons besoin de ces derniers, mais nous n'avons pas vraiment besoin des militants pour la défense des animaux. C'est un mouvement très riche. Il a des ressources financières énormes. Il travaille essentiellement pour promouvoir son idéologie.

Je tiens à répéter ce que je vous ai déjà dit : ici au Canada, dans tous les domaines de recherche en biologie, et la médecine n'est qu'un élément spécialisé de la biologie, les animaux sont bien protégés par le Conseil canadien de protection des animaux. C'est un organisme puissant qui jouit d'une admiration et d'une reconnaissance internationale. Ses évaluations sont très importantes. Les chercheurs doivent satisfaire à ses exigences pour obtenir du financement des principaux organismes de bienfaisance du domaine de la santé et d'autres bailleurs de fonds.

Cette démarche s'inscrit dans un contexte très chargé, et c'est de cela que je veux vous parler. Nous, les membres du milieu de la recherche médicale — et je crois savoir que le sénateur Bryden est dans la même situation —, avons reçu un certain nombre de lettres, par exemple de la Fédération des sociétés canadiennes d'assistance aux animaux, du Conseil des universités de l'Ontario, de l'Association des universités et collèges du Canada, et de présidents d'université qui appuient ce projet de loi, et avec raison, car nous avons tous été victimes d'un harcèlement extraordinaire de la part des extrémistes de la défense des droits des animaux, chose qui ne fait pas la une des journaux tous les jours.

Selon moi, les extrémistes de la défense des droits des animaux percevaient le Canada comme une administration douce et conciliante qui pourrait servir de catalyseur dans le cadre de leurs efforts pour distinguer les animaux de la propriété et ainsi promouvoir la qualité de personne, et ensuite, la capacité juridique, pour les animaux. Ils espéraient façonner au Canada le modèle qui servirait de catalyseur international pour leur cause. J'ai écrit un document sur cette question, dont je vous remets copie. Ils ont même déclaré, dans des publications relatives aux



of this bill will herald the emancipation of the animals, because, in the vocabulary of the animal rights extremists, the animals are our current slaves.

The context of this problem and of the impact of the animal rights activities is that the extremists are extremists and many of them are terrorists. If a terrorist is someone who pursues their agenda through acts of violence, then they are animal rights terrorists. None of them functions in isolation. They must have support houses somewhere. They must have either an active or a soft support constituency.

Why is research so important? It is very important for the health of Canadians and of our animals and for the training of the next generation of scientists, physicians and veterinarians. A great deal of private and public money is invested in the development of research. For example, this past November the federal government announced a grant of \$6.9 million to support a bovine mastitis research network at the Université de Montréal. Bovine mastitis is clearly a subject of great economic importance and about which we do not know enough. We never know enough in science.

I am just so pleased to tell you that my granddaughter has graduated with distinction as a doctor of veterinary medicine from the University of Saskatoon within this last year. I see her textbooks in microbiology and physiology are exactly the same as we use in medical schools, because there is a unifying biology for the living kingdom.

There is a unity to the biological sciences; we share many diseases and are often afflicted by the same viruses and worms. Sixty percent of golden retriever dogs die of cancer. Cancer is a disease also of animals; it is a disease of animal flesh.

In my written submission, which I sent on ahead to this committee, I described the persecutions visited upon researchers, hospitals, universities, institutions and business companies by animal rights extremists mainly in the last 25 years and escalating. They include staged protests, thefts, threats, break-ins, vandalism, offensive graffiti including words such as "murderer," destruction of labs, fire-bombing of cars at employees' homes, home visits — all of which are very frightening to the employees and their families.

We have seen in Canada the threatened poisoning of turkeys, the threatened poisoning of Cold Buster bars. Not only does this happen, but it disrupts the work of scientists and all those who

projets de loi antérieurs qui ont été présentés au Sénat et au Parlement, que l'adoption du projet de loi mènera à l'émancipation des animaux, car, aux yeux des extrémistes de la protection des droits des animaux, les animaux sont nos esclaves.

L'activité militante pour la protection des droits des animaux est source de problèmes et a un impact important, car c'est l'œuvre d'extrémistes, et nombre d'entre eux sont des terroristes. Si on qualifie de terroriste la personne qui arrive à ses fins par la violence, alors il s'agit de terroristes dont la cause est la protection des droits des animaux. Aucune de ces personnes n'agit seule. Elles doivent bien bénéficier du soutien de quelqu'un. Elles doivent bénéficier d'une base de soutien active ou passive.

Pourquoi la recherche est-elle si importante? Elle est très importante pour la santé des Canadiens et de nos animaux et pour la formation de la prochaine génération de chercheurs, de médecins et de vétérinaires. Les secteurs privé et public investissent énormément de fonds dans la mise en valeur de la recherche. Par exemple, en novembre dernier, le gouvernement fédéral annonçait une subvention de 6,9 millions de dollars pour soutenir un réseau de recherche sur la mammites bovine à l'Université de Montréal. La mammites bovine, qui a manifestement une incidence économique importante, est un problème à l'égard duquel nous n'en savons pas assez. En sciences, nous n'en savons jamais assez.

Je suis très heureuse de vous dire que ma petite-fille a obtenu, avec distinction, son diplôme en médecine vétérinaire de l'Université de Saskatoon, au cours de l'année. J'ai remarqué que ses manuels de microbiologie et de physiologie sont identiques à ceux que nous utilisons dans les écoles de médecine, car le savoir biologique est le même pour l'ensemble des êtres vivants.

La biologie s'intéresse à tous les êtres vivants : nous partageons de nombreuses maladies, et nous sommes souvent affligés par les mêmes virus et les mêmes vers. Par exemple, 60 p. 100 des chiens golden retriever meurent du cancer. Le cancer est une maladie qui s'attaque également aux animaux; c'est une maladie qui attaque la chair animale.

Dans mon mémoire, que j'ai soumis au préalable à votre comité, je décris les persécutions croissantes infligées au cours des 25 dernières années par les extrémistes de la protection des droits des animaux aux chercheurs, aux hôpitaux, aux universités, aux établissements et aux entreprises privées. Parmi les gestes perturbateurs commis par ces gens, mentionnons la tenue de manifestations organisées, des vols, des menaces, des introductions par effraction, du vandalisme, des graffiti injurieux — avec des mots comme « meurtrier » — la destruction de laboratoires, des attaques au cocktail Molotov sur l'automobile d'employés lorsqu'ils sont chez eux, des menaces proférées à domicile — autant de choses qui font très peur aux employés et à leur famille.

Nous avons vu au Canada des menaces concernant l'empoisonnement de dindes, et des menaces concernant l'empoisonnement de barres Cold Buster. De telles choses se

work with them. One scientist I know particularly told me that the attack made on his sleep research on cats and kittens interrupted his research for a year.

The animal rights armamentarium has become more sophisticated with the targeting of those who do business with researchers and research institutions. This is what you might call secondary and tertiary targeting, and the intimidation has become so profound that recently the New York Stock Exchange refused to list the shares of Huntingdon Life Sciences, a large, private research organization.

Huntingdon Life Sciences, originally in Britain, has moved its headquarters to the United States. They have been persecuted for seven years with a well-laid plan by a body called Stop Huntingdon Animal Cruelty, an offshoot supported by People for the Ethical Treatment of Animals, PETA, which is a major extremist body with a lot of money, an income of over \$20 million a year.

The attack against Huntingdon Life Sciences in Britain started with little protests that got worse: they hit the owner on the head and he had to go to the hospital; they went to the homes of the employees; they published where the employees' children go to school; they fire-bombed cars; and eventually they targeted the major bank and financial houses. The financial supporters were so intimidated in Great Britain that they withdrew their funding from Huntingdon Life Sciences and brought it to the brink of bankruptcy, at which point British Prime Minister Blair opened an account for the company at the Bank of England. He said that if this goes on, every research institution in Britain will leave. I have followed this saga over the years, and I will tell you later what has happened.

**The Chairman:** Are you able to give me an indication of how much longer your presentation will be? I want to hear as well from the Canadian Federation of Humane Societies.

**Dr. Borwein:** I want to tell you that on November 27 just passed the *Montreal Gazette* reported repeated, noisy, foul-mouthed protests outside the homes of two executives of companies that the extremists said were cruel to animals and distressed of course not only those people and their families but the neighbours.

All this has led to action. Britain, which has had to face this escalation, has learned that there is no placating fanatics and extremists, and in response it has brought in the Serious Organised Crime and Police Act 2005, which has passed, and has set up a national extremism coordination unit for the police. It is a criminal offence now to target scientists, research facilities or companies in the supply chain. I will not go into the details;

et perturbent les travaux des chercheurs et de tous ceux qui travaillent avec eux. Un chercheur que je connais m'a dit que l'attaque contre ses installations a interrompu pour plus d'un an ses travaux de recherche sur le sommeil, dans le cadre desquels il utilisait des chats et des chatons.

Les militants pour la protection des droits des animaux, dont l'arsenal évolue constamment, ciblent maintenant ceux qui font affaire avec les chercheurs et les établissements de recherche. Ce ciblage, qu'on pourrait qualifier secondaire et tertiaire, et cette intimidation ont tellement d'impact que la Bourse new-yorkaise a récemment refusé de coter les actions de Huntingdon Life Sciences, grande société de recherche privée.

Huntingdon Life Sciences, qui exerçait à l'origine ses activités en Grande-Bretagne, a déplacé son siège social aux États-Unis. Elle a subi pendant sept ans des persécutions planifiées d'un organisme qui s'appelle Stop Huntingdon Animal Cruelty, organe auxiliaire jouissant du soutien de People for the Ethical Treatment of Animals, ou PETA, organisme extrémiste d'envergure qui a beaucoup d'argent, dont les revenus sont supérieurs à 20 millions de dollars par année.

L'attaque contre Huntingdon Life Sciences en Grande-Bretagne a commencé par de petites manifestations qui se sont envenimées : on a frappé le propriétaire sur la tête, et il a dû aller à l'hôpital; on se rendait au domicile des employés; on publiait le nom des écoles que les enfants des employés fréquentaient; on jetait des cocktails Molotov sur les automobiles; et on a fini par cibler les grandes banques et les principaux établissements financiers. Les bailleurs de fonds en Grande-Bretagne étaient si intimidés qu'ils ont retiré le financement qu'ils avaient consenti à Huntingdon Life Sciences et l'ont menée au bord de la faillite, et c'est à ce moment-là que le premier ministre Blair a ouvert un compte pour la société à la Banque d'Angleterre. Il a dit que, si la tendance se maintenait, tous les établissements de recherche de la Grande-Bretagne partiraient. J'ai suivi de près cette saga au fil des ans, et je vous dirai plus tard ce qui est arrivé.

**Le président :** Pouvez-vous me donner une idée du temps dont vous avez besoin pour terminer votre exposé? J'aimerais également entendre le témoignage de la Fédération des sociétés canadiennes d'assistance aux animaux.

**Dre Borwein :** Je tiens à vous dire que, le 27 novembre passé, la *Gazette* de Montréal a fait état de plusieurs manifestations bruyantes au cours desquelles on tenait un langage grossier à l'extérieur du domicile de deux membres de la direction de sociétés qui, selon les extrémistes, traitaient les animaux de façon cruelle, ce qui a bien sûr occasionné beaucoup d'anxiété non seulement pour ces gens et leur famille, mais aussi pour leurs voisins.

Tous ces événements ont mené à la prise de mesures. La Grande-Bretagne, qui a été confrontée à une telle escalade, a appris qu'on ne peut apaiser les fanatiques et les extrémistes, et a réagi en proposant la Serious Organised Crime and Police Act 2005, qui a été promulguée et a mené à la création d'une unité policière de coordination nationale des efforts de lutte contre l'extrémisme. On considère maintenant comme une infraction



you will have it in the written submission. The United States has now passed a major bill, the Animal Enterprise Terrorism Act, which provides some of that same protection because animal rights terrorism has become such a big problem.

For your interest, two of the animal rights terrorists have been in Canada to interfere with the seal hunt. One of them, Dr. Jerry Vlasak, is not allowed in the U.K. He was speaking on behalf of Physicians Committee for Responsible Medicine, a body put up by PETA. I ask you, does anyone know anyone who is for irresponsible medicine? That is a beguiling name. He said: "I think for 5 lives, 10 lives, 15 human lives we could save a million, 2 million, 10 million non-human lives." He repeated that before an incredulous U.S. Senate committee.

Stephen Best, another animal rights fanatic who has been in Canada, has said, "We will break the law and destroy property until we win. We are abolitionists. We do not want reform. We will fight and die if necessary to free the slaves." By "slaves" he means the animals. That is clearly incitement.

We must deal with the whole problem that as people we need to treat animals well. However, we do not need to work at placating extremists. It is our business to see that we behave humanely towards animals.

The U.K. and the U.S. have drawn a line against animal rights terrorism, which has been so threatening not only to researchers but to economic well-being.

Keeping crimes against animals in the property section of the Criminal Code is a matter of grave significance. On the basis of what I have said, I want to say how much I commend the Senate for its action, for its passage of what may be an imperfect but, as someone here said, achievable bill.

**The Chairman:** Those were Senator Stratton's words.

**Dr. Borwein:** Thank you. I also believe that legislation sets the tone. It may not achieve everything that everyone wants it to achieve, but the passing of legislation certainly sets a tone in society. I want to thank you very much.

**The Chairman:** You mentioned that you brought with you today a document you penned. What is the name of that document?

criminelle le fait de cibler les chercheurs, les installations de recherche ou les entreprises qui font partie de la chaîne d'approvisionnement. Je vous fais grâce des détails, car vous les trouverez dans le mémoire. Les États-Unis ont maintenant adopté une loi importante, la Animal Enterprise Terrorism Act, qui prévoit des mécanismes de protection analogues car le problème du terrorisme lié à la protection des droits des animaux a pris beaucoup d'ampleur.

À titre d'information, sachez que deux de ces terroristes de la protection des droits des animaux sont venus au Canada pour nuire à la chasse aux phoques. L'un d'eux, le Dr Jerry Vlasak, est interdit de séjour au Royaume-Uni. Il parlait au nom du Physicians Committee for Responsible Medicine, organe établi par PETA. Je vous le demande : avez-vous déjà entendu quiconque se prononcer en faveur de la médecine irresponsable? C'est un nom trompeur. Il a dit : « Je crois que, avec cinq vies, dix vies ou 15 vies humaines, nous pourrions sauver un million, deux millions ou dix millions de vie non humaine. » Il a répété cela aux membres d'un comité sénatorial américain, qui n'en croyaient pas leurs oreilles.

Stephen Best, un autre fanatique de la protection des droits des animaux qui est venu au Canada, a déclaré : « Nous allons violer la loi et détruire la propriété jusqu'à la victoire. Nous sommes des abolitionnistes. Nous ne voulons pas de réforme. Nous allons lutter et, s'il le faut, nous allons mourir pour libérer les esclaves. » Par « esclaves », il veut dire les animaux. C'est clairement de la provocation.

Nous devons nous intéresser à ce problème et, en tant qu'êtres humains, nous devons bien traiter les animaux. Toutefois nous n'avons pas à faire des efforts pour calmer les extrémistes. Nous avons le devoir de veiller à ce que nous traitons les animaux de façon non cruelle.

Le Royaume-Uni et les États-Unis ont pris des mesures pour contrer le terrorisme lié à la protection des droits des animaux, qui menace non seulement les chercheurs, mais aussi le bien-être économique.

Il est très important de veiller à ce que la cruauté envers les animaux demeure parmi les dispositions du Code criminel relatives aux crimes contre la propriété. À la lumière de ce que je viens de vous dire, je tiens à féliciter le Sénat de sa démarche, d'avoir adopté un projet de loi qui, s'il est imparfait, a au moins le mérite, comme quelqu'un ici l'a dit, d'être réalisable.

**Le président :** Ce sont les paroles du sénateur Stratton.

**Dr Borwein :** Merci. Je crois également que la loi donne le ton. Elle ne permet peut-être pas de faire ce que tout le monde veut qu'elle fasse, mais on ne saurait nier que l'adoption d'une loi permet de donner le ton à notre société. Je vous remercie beaucoup.

**Le président :** Vous avez mentionné que vous avez apporté avec vous un document de votre cru. Comment s'intitule ce document?

**Dr. Borwein:** I will leave the paper with you. I have called it “Moving Animals Towards Personhood.” It is about the attitudes and the approach the animal rights extremists take in their campaign to move animals towards personhood.

**The Chairman:** Our clerk will get that from you and we will circulate it to all honourable senators.

Now we will hear from the Canadian Federation of Humane Societies.

**Shelagh MacDonald, Program Director, Canadian Federation of Humane Societies:** Good afternoon. I want to make a minor correction: Mike Draper is acting CEO of the Ontario SPCA and formerly the chief inspector of the Ontario SPCA for many years.

**The Chairman:** I am sorry about that.

**Ms. MacDonald:** That is okay. Thank you very much for the opportunity to speak to you on this very important issue today. I will give you a brief background on our organization.

The Canadian Federation of Humane Societies, CFHS, is a national animal welfare charity formed in 1957, almost 50 years ago. It is actually the first and foremost national voice of humane societies and societies for the prevention of cruelty to animals, SPCAs, and we support our member animal welfare organizations across Canada in promoting respect and humane treatment for all animals.

I cannot emphasize enough that the CFHS is not an animal rights organization and does not espouse an animal rights philosophy. The animal rights philosophy believes that animals and humans are pretty much equal, and animal rights groups generally oppose the use of all animals for any purpose, no matter how humane, including keeping animals for food or even companionship. We do not believe that.

I will address some of Dr. Borwein’s comments about animal rights organizations. Much talk about animal rights organizations has fuelled the debate on this issue over the years. Animal rights groups do not have any authority to lay private prosecutions. It is important to keep that in mind. As much as they might do many radical things, they do not have legal authority, the way SPCAs and humane societies do, to bring charges. We may want to talk about that later.

The animal welfare philosophy promotes the responsible and humane use of animals, reflecting the values of the majority of Canadians. The CFHS is an animal welfare organization that works to improve the welfare of companion, farm, research and wild animals, and for more than 20 years we have worked with various industry groups, government and other stakeholders in the development of codes of practice for the care and handling of

**Dre Borwein :** Je vous laisse le document. Je l’ai intitulé « Moving Animals Towards Personhood ». C’est au sujet des attitudes et de l’approche qu’adoptent les extrémistes de la protection des droits des animaux dans leur campagne pour que les animaux obtiennent la qualité de personne.

**Le président :** Notre greffier se chargera de prendre votre document et de le faire circuler parmi les sénateurs.

Accueillons maintenant les représentants de la Fédération des sociétés canadiennes d’assistance aux animaux

**Shelagh MacDonald, directrice des programmes, Fédération des sociétés canadiennes d’assistance aux animaux :** Bonjour. Tout d’abord, je tiens à faire une petite mise au point : Mike Draper est le président-directeur général intérimaire de la SPCA de l’Ontario, et il a exercé pendant de nombreuses années les fonctions d’inspecteur en chef de la SPCA de l’Ontario.

**Le président :** Désolé.

**Mme MacDonald :** Ça va. Merci beaucoup de l’occasion de vous parler aujourd’hui de cette question très importante. Je vais brosser rapidement le portrait de notre organisme.

La Fédération des sociétés canadiennes d’assistance aux animaux, ou FSCAA, est un organisme de bienfaisance nationale qui se consacre depuis 1957 — c’est-à-dire presque 50 ans — au bien-être des animaux. Il s’agit, à vrai dire, de la première et de la principale tribune nationale des sociétés de protection des animaux et des sociétés pour la prévention de la cruauté envers les animaux, ou SPCA, et nous appuyons les efforts de nos organismes membres de partout au Canada pour promouvoir le traitement respectueux et non cruel de tous les animaux.

Je ne saurais trop insister sur le fait que la FSCAA n’est pas un organisme de défense des droits des animaux et qu’elle n’adhère pas à une philosophie axée sur la protection des droits des animaux. Cette philosophie part du principe selon lequel les animaux et les humains sont égaux, et les tenants de cette philosophie s’opposent généralement à l’utilisation de tout animal à toute fin, même si elle n’est pas cruelle, y compris le fait d’élever des animaux pour l’alimentation ou d’avoir des animaux de compagnie. Nous ne partageons pas ce point de vue.

Je vais donner suite à certains commentaires de la Dre Borwein concernant les organismes de protection des droits des animaux. Au fil des ans, une part importante du débat sur cette question a touché ces organismes. Les groupes de protection des droits des animaux ne sont pas habilités à engager des poursuites privées. Il importe de ne pas oublier cela. Ils ont beau faire de nombreux coups d’éclat, ils n’ont aucun pouvoir juridique, contrairement aux SPCA et aux sociétés de protection des animaux, de porter des accusations. Nous pourrions parler de cela plus tard.

Nous adhérons à des principes de protection des animaux qui favorisent l’utilisation responsable et non cruelle des animaux, ce qui reflète les valeurs de la majorité des Canadiens. La FSCAA est un organisme de protection des animaux qui se consacre à l’amélioration du bien-être des animaux de compagnie, d’élevage et de laboratoire ainsi que des animaux sauvages, et, depuis plus de 20 ans, nous collaborons avec divers groupes industriels, les



various types of animals. We are also a founding member of the recently formed National Farm Animal Care Council that is working on developing a new system for codes of practice, mostly for livestock or for farmed animals.

We are a founding member of the internationally recognized Canadian Council on Animal Care, which is the organization that oversees the use of animals in research. It is world renowned. The CCAC supported the previous government's version of animal cruelty amendments, including taking animals out of the property section.

This is the second time that the CFHS has appeared before this Senate committee, and we are honoured to be here again. The federation has a strong historical connection with the Senate. A former member of this chamber, the late Senator Frederic McGrand, was a medical doctor by profession. He was the founding director of the Canadian Federation of Human Societies and our president from 1960 to 1965. He was one of the first to acknowledge and understand the link between cruelty to animals and violence towards human beings. In fact, Senator McGrand was the driving force behind a 1980 Senate report titled *Child at Risk*, which examined early childhood experiences, including animal cruelty and abuse, as causes of criminal behaviour.

The link between animal cruelty and violence towards human beings has been well documented over the last several decades. Many serial killers and other violent offender began their violent ways by torturing and abusing animals. A number of serial killers committed abuse to animals in their childhood. In fact, clinical evidence indicates that animal cruelty is one of the symptoms usually seen at the earliest stages of conduct disorder.

When the Senate debated this bill in June, Senator Nolin gave an extensive overview of the link between animal cruelty and domestic violence, citing important studies on this issue. He stated that children who mistreat wild and domestic animals are not all victims of violence, but the facts show that children who systematically abuse or torture animals are more likely to commit serious crimes when they become adults. He said that you were right not to accept all the proposals made before but that this bill before us now has the merit of having gained the approval of almost all segments of society.

I commend Senator Nolin for bringing forward that information about the violence link. However, I beg to differ with regard to support. I believe that the previous bill had far more broad support than does Bill S-213.

gouvernements et d'autres intervenants à l'élaboration de codes de pratique relatifs à la garde et à la manutention de divers types d'animaux. Nous comptons également parmi les membres fondateurs du nouveau Conseil national de la protection des animaux d'élevage, qui s'efforcent de mettre au point un nouveau système de codes de pratique destiné principalement au bétail ou aux animaux d'élevage.

Nous sommes un membre fondateur du Conseil canadien de protection des animaux, organisme internationalement reconnu qui surveille l'utilisation d'animaux en recherche. Cet organisme est connu partout dans le monde. Le CCPA a appuyé les modifications proposées par le gouvernement précédent concernant la cruauté envers les animaux, y compris la démarche visant à retirer ces dispositions de la section relative aux crimes contre la propriété.

C'est la deuxième fois que la FSCAA témoigne devant votre comité sénatorial, et nous nous réjouissons d'être ici de nouveau. La fédération a toujours entretenu des liens solides avec le Sénat. Un ex-membre de la Chambre haute, le regretté sénateur Frederic McGrand, était médecin de formation. Il était le directeur fondateur de la Fédération des sociétés canadiennes d'assistance aux animaux, et il a été président de la Fédération de 1960 à 1965. Il a été l'un des premiers à reconnaître et à comprendre le lien entre la cruauté envers les animaux et la violence faite aux êtres humains. De fait, c'est grâce au sénateur McGrand si, en 1980, le Sénat a produit un rapport intitulé *L'enfant en péril*, qui portait sur les expériences marquantes de la petite enfance, y compris les mauvais traitements et la cruauté envers les animaux, comme causes du comportement criminel.

On a bien étayé, au cours des dernières décennies, le lien entre la cruauté envers les animaux et la violence faite aux êtres humains. De nombreux tueurs en série et d'autres délinquants violents ont commencé par torturer et martyriser des animaux. Un certain nombre de tueurs en série ont maltraité des animaux pendant leur enfance. De fait, les données cliniques montrent que la cruauté envers les animaux compte parmi les symptômes précurseurs de troubles des conduites.

Quand le Sénat a débattu de ce projet de loi en juin, le sénateur Nolin a décrit en détail le lien entre la cruauté envers les animaux et la violence conjugale, et a cité des études importantes sur cette question. Il a déclaré que les enfants qui maltraitent des animaux sauvages et domestiques ne sont pas tous victimes de violence, mais que, selon les études, les enfants qui maltraitent ou torturent systématiquement des animaux sont plus susceptibles de commettre des crimes graves à l'âge adulte. Il a dit que vous aviez raison de ne pas accepter toutes les propositions présentées auparavant, mais que le projet de loi qui nous intéresse actuellement a le mérite de jouir de l'appui de presque tous les segments de la société.

Je félicite le sénateur Nolin d'avoir mis de l'avant l'information concernant le lien avec la violence. Toutefois, je ne partage pas son opinion en ce qui concerne l'appui. Je crois que le projet de loi précédent jouissait d'un appui beaucoup plus vaste que le projet de loi S-213.

In 2003, Bill C-10B was supported by a very large coalition of industry groups as well as animal protection groups and was passed unanimously in the House of Commons. As you know, it was held up here in the Senate.

Unfortunately, Bill S-213 does not enjoy that level of support. Animal protection groups, including humane societies and SPCAs that are mandated as peace officers to enforce animal cruelty laws, are opposed to this bill because it does not repair the substantial flaws we have been talking about today.

As you know, the current legislation was enacted in 1892. There are some serious flaws in the legislation today that are maintained in Bill S-213. Wilful neglect is a huge problem, as is the difficulty of pursuing cases of abuse against wild or stray animals. Yes, they do come under certain sections of the bill, but they are difficult to prosecute.

Treating animal crimes as property offences is not appropriate in today's world. There are a couple of other things that were included in the previous government's legislation. I will not list them, as you have the submission before you.

Bill S-213 would not address any of those flaws, and that is why we cannot support it. We have talked at length about that this afternoon. We had a discussion with Senator Bryden in the spring and early summer. He admitted to us that it was only half a loaf. We do not think half a loaf is enough. We agree that we need harsher penalties. There is no question about that. No one has debated that. However, we feel very strongly about the need for changes to the offences, and that is the reason we are not supporting the bill. The fundamental problems — the technicalities, the wording problems, the loopholes — are too important to leave behind and continue to pass and further entrench 19th century law in the 21st century.

When he launched the discussion on his bill in early November, Senator Bryden indicated that his bill addressed the most serious deficiency, which is the sentencing provisions. We do not agree.

We believe that passing this bill now would make it extremely difficult to introduce more amendments at any time in the near future. I know that a number of you here have suggested that we should do this now and fix the rest later. I submit that it would be very difficult to do that. As you know, this issue has dragged on for some time.

**The Chairman:** Why would it be so difficult?

**Ms. MacDonald:** We are concerned that there might not be a continued appetite to look at another bill after one has already been passed. If this bill passes, I believe that some parliamentarians would think that we have dealt with the issue of

En 2003, le projet de loi C-10B jouissait de l'appui d'une très vaste coalition de groupes industriels ainsi que de groupes de protection des animaux, et il a été adopté à l'unanimité par la Chambre des communes. Comme vous le savez, l'examen de ce projet de loi par le Sénat a tardé.

Malheureusement, le projet de loi S-213 ne jouit pas d'un tel appui. Les groupes de protection des animaux, y compris les sociétés de protection des animaux et les SPCA qui sont habilités, à titre d'agents de la paix, à appliquer les lois relatives à la cruauté envers les animaux, s'opposent à ce projet de loi, car il ne comble pas les lacunes considérables dont nous avons parlé aujourd'hui.

Comme vous le savez, la loi actuelle a été promulguée en 1892. Il y a dans la loi actuelle de graves lacunes qui sont maintenues par le projet de loi S-213. La négligence volontaire est un problème énorme, et il est toujours aussi difficile de porter des accusations relatives aux mauvais traitements contre des animaux sauvages ou errants. Ces situations sont visées par d'autres articles du projet de loi, certes, mais il est difficile d'engager des poursuites.

Le fait de traiter la cruauté envers les animaux comme crime contre la propriété ne reflète pas la réalité d'aujourd'hui. Il y a plusieurs autres choses qui figuraient dans le projet de loi du gouvernement précédent. Je ne vais pas les énumérer, car vous avez le mémoire devant vous.

Le projet de loi S-213 ne comble aucune de ces lacunes, et c'est pourquoi nous ne pouvons l'appuyer. Nous avons parlé de cela en long et en large cet après-midi. Nous avons discuté de cela avec le sénateur Bryden au printemps et au début de l'été. Il a dû admettre que le projet de loi était imparfait. Nous ne croyons pas qu'un projet de loi imparfait soit suffisant. Nous convenons du fait que les sanctions plus sévères s'imposent. Il n'y a aucun doute sur cette question. Personne ne conteste cela. Toutefois, nous accordons beaucoup d'importance à la nécessité de modifier les infractions, et c'est pour cette raison que nous n'appuyons pas le projet de loi. Les problèmes fondamentaux, — les points de détail, les problèmes de formulation, les échappatoires — sont trop importants pour qu'on en fasse fi et que l'on continue de cautionner et de consacrer le droit du XIX<sup>e</sup> siècle au XXI<sup>e</sup> siècle.

Lorsqu'il a donné le coup d'envoi aux discussions sur ce projet de loi, au début de novembre, le sénateur Bryden a déclaré que ce projet de loi comble la principale lacune, c'est-à-dire celle qui concerne les dispositions relatives à la détermination de la peine. Nous ne sommes pas d'accord.

Nous estimons que, si ce projet de loi était adopté maintenant, il serait extrêmement difficile de soumettre ultérieurement des modifications à la loi. Je sais qu'un certain nombre d'entre vous avez laissé entendre que nous devrions faire adopter le projet de loi maintenant et corriger le reste plus tard. J'avance qu'il serait très difficile de faire cela. Comme vous le savez, on traîne de la patte sur cette question depuis longtemps.

**Le président :** Pourquoi cela serait-il si difficile?

**Mme MacDonald :** Nous craignons qu'il n'y ait pas de volonté soutenue d'envisager un projet de loi si un autre a déjà été adopté. Si ce projet de loi est adopté, je crois que certains parlementaires estimeront que nous avons réglé la question de la cruauté envers



animal cruelty. We would not have dealt with animal cruelty, and our concern is that they would be less receptive to a new bill at that time. We believe it is far more important to get it right now, not to pass legislation in 2006 that includes outdated wording from 1892.

One problem with the current legislation is that it is not an offence to kill stray or wild animals. A person could kill a raccoon, a stray dog or the cats on Parliament Hill for any reason, simply because they did not like them, and that is not an offence. That is one of the biggest problems with the offences for stray and wild animals.

Senator Bryden expressed concern that removing animals from the property section would move them closer to personhood. I believe Dr. Borwein mentioned that. We do not believe there is any basis in fact for that conjecture. Removing animals from the property section of the Criminal Code would not give them any rights. We have adamantly stated that in debates on this issue. This bill is not about animal rights and neither were the bills of the previous government. It has been suggested by some animal industry groups that taking animal crimes out of the property section would give animals rights. It would not. It would take nothing away from the ability of people to own animals. Farmers would still own farm animals and people would still own cats and dogs. In fact, the previous government's legislation, Bill C-50, included the word "owned." It is only that animal crimes would no longer be considered property offences. Animals are not the same as other types of property and they should have their own protection.

Taking animals out of the property section would have no impact on lawful activities such as hunting, fishing, farming and scientific research. These activities are considered lawful excuse. The term "lawful excuse" is defined as that which is lawful. As Dr. Crook mentioned in the previous panel, activities that have standard practices do not have to be regulated to be considered lawful. The law would look at the regulations, the standard practices or the codes of practice with regard to the use of animals for various industries.

Legislation as proposed by Senator Bryden is out of step with the views of the majority of Canadians, including hunters and anglers. We look forward to sharing with you soon — next week, I believe — the results of the very recent national poll we have done on this issue. I cannot tell you any further details about it, but it is very telling about the views of Canadians with regard to protecting animals from cruelty.

les animaux. Or, ce ne serait pas le cas, et nous craignons que les parlementaires soient moins ouverts à un nouveau projet de loi à ce moment-là. Nous croyons qu'il est beaucoup plus important de bien faire les choses maintenant et de ne pas promulguer en 2006 une loi assortie de formules désuètes qui remontent à 1892.

L'un des problèmes que pose la loi actuelle, c'est qu'on ne considère pas comme une infraction le fait de tuer un animal errant ou sauvage. Une personne pourrait tuer un raton-laveur, un chien errant ou les chats sur la colline du Parlement pour une raison ou pour une autre, tout simplement parce qu'elle ne les aime pas, et ce n'est pas une infraction. C'est l'un des principaux problèmes liés aux infractions concernant les animaux errants et sauvages.

Le sénateur Bryden se dit préoccupé par la possibilité que le retrait des dispositions relatives aux animaux de la section portant sur les crimes contre la propriété ne constitue un pas de plus des animaux vers la qualité de personne. Je crois que la Dre Borwein a mentionné cela. Nous ne croyons pas qu'une telle hypothèse soit fondée. Le fait d'écarter les animaux de la section du code criminel relative aux crimes contre la propriété ne conférerait aucun droit aux animaux. Nous avons toujours insisté sur ce fait dans les débats sur cette question. Ni ce projet ni les projets de loi du gouvernement précédent ne concernent les droits des animaux. Certains groupes de l'industrie des productions animales ont laissé entendre que cette mesure allait conférer des droits aux animaux. Ce n'est pas le cas. Elle n'influerait aucunement sur la capacité des gens de posséder des animaux. Les éleveurs continueraient de posséder des animaux d'élevage, et les gens continueraient de posséder les chats et des chiens. De fait, le projet de loi du gouvernement précédent, c'est-à-dire le projet de loi C-50, contenait le verbe « posséder ». C'est seulement que la cruauté envers les animaux ne serait plus considérée comme un crime contre la propriété. Les animaux ne sauraient être assimilés aux autres types de propriété, et ils devraient faire l'objet de dispositions particulières visant à les protéger.

Le fait d'éliminer les animaux de la section relative aux crimes contre la propriété n'influerait aucunement sur des activités légales comme la chasse, la pêche, l'élevage et la recherche scientifique. Ces activités sont considérées comme des excuses légitimes. On entend par « excuse légitime » les activités qui sont légales. Comme l'a mentionné la Dre Crook au cours de la table ronde précédente, les activités visées par des normes de pratique n'ont pas à être réglementées pour être considérées comme légales. La loi tiendrait compte de la réglementation, des normes de pratique et des codes de pratique relatifs à l'utilisation d'animaux dans diverses industries.

Le projet de loi mis de l'avant par le sénateur Bryden n'est pas conforme à la vision de la majorité des Canadiens, y compris les chasseurs et les pêcheurs. Nous sommes impatients de vous présenter — la semaine prochaine, si je ne m'abuse — les résultats du sondage national que nous avons mené très récemment sur cette question. Je ne peux vous en dire davantage pour l'instant, mais sachez que les résultats donnent une idée très claire de l'opinion des Canadiens en ce qui concerne la protection des animaux contre la cruauté.

**The Chairman:** When was the poll done, who did it and what was the sample?

**Ms. MacDonald:** We will release it next week so I cannot tell you very much about it, but it was a poll that we did on this issue. We asked four or five questions.

**The Chairman:** Was it an internal poll done by you? Did you hire external professionals?

**Ms. MacDonald:** I cannot remember the name of the polling company now, but it was not done by us. It is an official poll, and we will be releasing the results of that next week.

**The Chairman:** Are you saying that farmers, hunters and fishermen do not favour this bill?

**Ms. MacDonald:** We did not ask the question that way. The questions were regarding protection for different types of animals. I cannot tell you any more; otherwise, it will ruin the surprise. You will have to tune in next week.

It has been abundantly demonstrated over the past seven years that the Canadian public cares deeply about animal protection and wants our Parliament to enact effective legislation that applies 21st century Canadian values to animal cruelty. Each successive justice minister that has introduced animal cruelty amendments has stated that the department received more correspondence from Canadians in support of the amendments we have had over the last several years than on any other issue. I know Senator Andreychuk mentioned receiving a lot of mail on this issue as well.

I urge you strongly to give this matter the very serious consideration it deserves, instead of supporting only a half-baked loaf. Animals in Canada cannot speak for themselves. It is left to all of us here to ensure that animals are afforded the respect and protection befitting an enlightened Canada of the 21st century. We need a law that protects all animals from unnecessary, wilful or negligent pain, suffering or injury, and that protects them from being killed inhumanely and without a lawful reason. Bill S-213 does not do this.

**The Chairman:** Thank you very much for that presentation.

I would not want people who are watching or listening to this or who read the transcript to think that there is not in Canadian law now some protection for animals and birds. I want to refer you to sections 445 and 446 of the Criminal Code. Section 445 states:

Every one who wilfully and without lawful excuse

**Le président :** Quand a-t-on administré le sondage? Qui l'a mené? De quelle taille était l'échantillon?

**Mme MacDonald :** Les résultats seront diffusés la semaine prochaine, alors je ne peux pas vous dire grand-chose pour l'instant, mais il s'agit d'un sondage que nous avons mené sur cette question. Nous avons posé quatre ou cinq questions.

**Le président :** S'agit-il d'un sondage administré à l'interne par votre organisme? Avez-vous retenu les services de professionnels externes?

**Mme MacDonald :** Je ne me souviens pas du nom de la maison de sondage, mais il n'a pas été mené par nous. Il s'agit d'un sondage officiel, et nous en diffuserons les résultats la semaine prochaine.

**Le président :** Avancez-vous que les éleveurs, les chasseurs et les pêcheurs n'appuient pas ce projet de loi?

**Mme MacDonald :** Nous n'avons pas formulé la question de cette façon. Les questions concernaient la protection de divers types d'animaux. Je ne peux vous en dire davantage, car cela ruinerait l'effet de surprise. Vous devrez être à l'écoute la semaine prochaine.

Au cours des sept dernières années, on a pu constater à maintes reprises que le grand public canadien a beaucoup à cœur de protéger les animaux et qu'il veut que son Parlement édicte une loi efficace qui reflète les valeurs canadiennes en matière de cruauté envers les animaux au XXI<sup>e</sup> siècle. Chacun des ministres de la Justice qui a présenté des modifications relatives à la cruauté envers les animaux a déclaré que le ministère avait reçu, de la part des Canadiens, davantage de témoignages d'appui des modifications que pour tout autre question au cours des dernières années. Je sais que le sénateur Andreychuk a mentionné qu'elle a reçu beaucoup de correspondance sur cette question aussi.

Je vous demande instamment d'accorder à cette question très importante la considération qu'elle mérite au lieu de vous contenter d'un projet de loi imparfait. Les animaux du Canada ne peuvent s'exprimer. Il nous incombe de veiller à ce que les animaux jouissent d'une protection et d'un respect éclairés dans le Canada du XXI<sup>e</sup> siècle. Nous avons besoin d'une loi qui protège tous les animaux contre toute douleur, souffrance ou blessure inutile, infligée volontairement ou par négligence, et qui interdit qu'on les tue de façon cruelle, sans excuse légitime. Or, le projet de loi C-213 ne fait pas cela.

**Le président :** Merci beaucoup de cet exposé.

Je ne voudrais pas que les gens qui nous regardent ou qui nous écoutent ou qui lisent le compte rendu croient que la loi canadienne ne procure pas actuellement une certaine protection aux animaux et aux oiseaux. Je tiens à vous rappeler le contenu des articles 445 et 446 du Code criminel. L'article 445 se lit comme suit :

Est coupable d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire quiconque volontairement et sans excuse légitime, selon le cas :



(a) kills, maims, wounds, poisons or injures dogs, birds or animals that are not cattle and are kept for a lawful purpose, or

(b) places poison in such position that it may easily be consumed by dogs, birds or animals that are not cattle and are kept for a lawful purpose,

is guilty of an offence . . .

Section 446 deals with causing unnecessary suffering:

Every one commits an offence who

(a) wilfully causes or, being the owner, wilfully permits to be caused unnecessary pain, suffering or injury to an animal or a bird . . .

Thus, there are provisions in Canadian law now, contrary to some of the suggestions you have made, that do in fact protect animals and birds.

**Senator Downe:** You are absolutely right. As I said earlier, the problem is in the enforcement. Charges cannot be laid by an SPCA or a humane society. They have to be laid by Crown prosecutors. According to the evidence, the Crown appears very reluctant to lay charges. The law is on the books, but in the year 2000 — I will say again for the record — out of 29,000 investigations by SPCAs and humane societies across Canada, there were 167 charges and 63 convictions. The problem is not the section you just read, it is the enforcement provision. That is the weakness of the current legislation.

**The Chairman:** Do you know why there were not more convictions?

**Senator Downe:** No. That is the question I want to ask the witnesses. Why were there not more convictions under the current legislation? What are the weaknesses?

**Mike Draper, Acting CEO, Ontario Society for the Prevention of Cruelty to Animals:** One of the greatest weaknesses is the wording. The issue of “wilful” in the current Criminal Code creates our biggest problem. We have to prove that someone intentionally neglected their animal. That is difficult. Neglect, by its definition, is negligence or criminal negligence, not intentional, and it is very difficult to prove. In many of our cases the issue is not whether the animal was deprived of food or caused unnecessary suffering but whether it was wilfully done. The word “wilful” has such a high level or standard of proof that many cases are lost because we have to prove either wilful or reckless intent versus criminal negligence.

a) tue, mutilé, blesse, empoisonne ou estropie des chiens, oiseaux ou animaux qui ne sont pas des bestiaux et qui sont gardés pour une fin légitime;

b) place du poison de telle manière qu’il puisse être facilement consommé par des chiens, oiseaux ou animaux qui ne sont pas des bestiaux et qui sont gardés pour une fin légitime.

Et le premier alinéa de l’article 446 porte sur les souffrances inutiles :

Commets une infraction quiconque, selon le cas :

a) Volontairement cause ou, s’il en est le propriétaire, volontairement permet que soit causée à un animal ou un oiseau une douleur, souffrance ou blessure, sans nécessité;

Il y a donc dans la loi canadienne actuelle des dispositions qui protègent les animaux et les oiseaux, contrairement à certaines allégations que vous avez formulées.

**Le sénateur Downe :** Vous avez tout à fait raison. Comme je l’ai déjà dit, le problème est lié à l’exécution de la loi. Des accusations ne peuvent être portées par une SPCA ou une société protectrice des animaux. Les accusations doivent être portées par un procureur de la Couronne. Or, à la lumière de l’information dont on dispose, la Couronne semble très réticente à porter des accusations. La loi est en vigueur, mais en 2000 — je le répète, aux fins du compte rendu —, sur 29 000 enquêtes menées par les SPCA et les sociétés protectrices des animaux de partout au Canada, on a porté 167 accusations et obtenu 63 condamnations. Le problème est lié non pas à l’article que vous venez tout juste de lire, mais bien à la disposition relative à l’exécution de la loi. C’est ça, la grande lacune de la loi actuelle.

**Le président :** Savez-vous pourquoi nous n’avons pas obtenu un plus grand nombre de condamnations?

**Le sénateur Downe :** Non. C’est la question que je veux poser aux témoins. Pourquoi n’y a-t-il pas eu davantage de condamnations sous le régime de la loi actuelle? Quelles en sont les faiblesses?

**Mike Draper, président-directeur général intérimaire, Société pour la prévention de la cruauté envers les animaux de l’Ontario :** L’une de ses plus grandes faiblesses tient à la formulation. Notre plus gros problème concerne l’utilisation du mot « volontairement » dans la version actuelle du Code criminel. Nous devons prouver qu’une personne a négligé intentionnellement son animal. C’est difficile. Par définition, il s’agit de négligence ou de négligence criminelle, d’un acte involontaire, et il est très difficile de prouver une telle chose. Dans de nombreux cas que nous avons vus, il s’agissait de déterminer non pas si l’animal avait été privé de nourriture ou s’il avait souffert sans nécessité, mais bien si le geste était volontaire. Le mot « volontairement » impose une norme de preuve si rigoureuse que de nombreuses affaires se soldent par un échec, car nous devons prouver qu’il y avait non pas négligence criminelle, mais bien un acte volontaire ou insouciant.

**Senator Downe:** Your group must be very disappointed, because in the various speeches in the House of Commons and in the Senate many parliamentarians have spoken about how they are of course opposed to cruelty to animals — someone said it is universal like motherhood and apple pie — but parliamentarians are advancing the argument that you should accept this legislation, which, as you indicated, many people have said is weak and ineffective and they do not support it, because it is the best you can get now.

Are you disappointed that parliamentarians will not even improve the legislation to make it an offence to train animals to fight other animals and to receive money from the fighting of animals? How can parliamentarians, I wonder, and Canadians might wonder, say they are opposed to cruelty to animals but not even propose that possible amendment to this legislation and tell you to accept it the way it is? Are you disappointed by that?

**Ms. MacDonald:** Absolutely. That is one offence that was in the previous government's bill that would not be changed. Certainly there are a number of things that we are disappointed are not included in Bill S-213.

**Mr. Draper:** Further to the provision related to animal fighting, dogfighting is a serious problem here in Ontario and across the country. We know of many operations that train dogs to be fought with other animals. It is difficult to find them actually fighting, but we do not have the tools currently available to prosecute people who are breeding or training animals, specifically dogs, to fight other animals. It is very frustrating.

**Senator Joyal:** I have two sets of questions, one for the Canadian Federation of Humane Societies and the other for Dr. Borwein.

Ms. MacDonald, if we adopt this bill as it stands, then next year or the year after we can adopt a bill that would deal with wilful neglect and defining an offence for brutally or viciously killing an animal, with the fighting and training of animals for the purpose that you described to Senator Downe. We would deal only with those three new offences and would ask for your testimony on that second bill. You would still be against that bill because it would not deal with property sections, if I understand your testimony. In other words, you are opposed to an evolutionary approach to improving the Canadian legislation the way you want to see it; is that correct?

**Ms. MacDonald:** It is hard to say what we would accept next year or the year after, in taking bits and pieces of the things that we are looking for, but none of the things we are looking for is in Senator Bryden's bill, other than the penalties. We feel strongly

**Le sénateur Downe :** Les membres de votre organisme doivent être très déçus, car de nombreux parlementaires qui ont pris la parole dans la Chambre des communes et au Sénat ont parlé du fait qu'ils s'opposent, bien sûr, à la cruauté envers les animaux — comme quelqu'un l'a signalé, tout le monde est pour la vertu —, mais les parlementaires font valoir qu'il faudrait accepter ce projet de loi qui, comme vous l'avez dit, est considéré comme médiocre et inefficace par de nombreuses personnes qui s'opposent à son adoption, car on estime que c'est le mieux qu'on puisse faire pour l'instant.

Êtes-vous déçus du fait que les parlementaires ne vont même pas améliorer la loi et faire en sorte que soit considéré comme une infraction le fait d'entraîner des animaux pour se battre avec d'autres animaux et de faire de l'argent avec des combats d'animaux? Je me demande — et les Canadiens se demanderont peut-être — comment les parlementaires peuvent prétendre s'opposer à la cruauté envers les animaux sans même proposer un tel amendement, et vous dire de l'accepter tel quel? Êtes-vous déçus par cela?

**Mme MacDonald :** Certainement. C'est une infraction qui figurait dans le projet de loi du gouvernement précédent et que nous ne changerions pas. Nous sommes certainement déçus de constater que certaines choses ne figurent pas dans le projet de loi S-213.

**M. Draper :** Concernant la disposition relative aux combats d'animaux, les combats de chiens sont un grave problème ici en Ontario, et partout au pays. Nous connaissons de nombreuses installations destinées à entraîner les chiens en vue de combats avec d'autres bêtes. Il est difficile de les prendre sur le fait, au moment du combat, mais nous ne possédons pas actuellement les outils dont nous avons besoin pour poursuivre les gens qui élèvent ou entraînent des animaux, en particulier des chiens, en vue de combats avec d'autres animaux. C'est très frustrant.

**Le sénateur Joyal :** J'ai deux ensembles de questions, l'un pour la Fédération des sociétés canadiennes d'assistance aux animaux, et l'autre pour la Dre Borwein.

Madame MacDonald, si nous adoptons ce projet de loi tel quel alors nous pourrions, l'an prochain ou l'année suivante, adopter un projet de loi relatif à la négligence volontaire et considérer comme une infraction le fait de tuer brutalement ou méchamment un animal, et interdire la tenue de combats et l'entraînement d'animaux aux fins que vous avez décrites au sénateur Downe. Nous nous pencherions uniquement sur ces trois nouvelles infractions, et nous vous inviterions à témoigner concernant ce deuxième projet de loi. Si je comprends bien votre témoignage, vous seriez toujours contre ce projet de loi, car il ne porte pas sur les dispositions relatives aux crimes contre la propriété. Autrement dit, vous vous opposez à l'adoption d'une approche évolutive visant à améliorer la loi canadienne de la façon dont vous voulez l'améliorer; c'est bien ça?

**Mme MacDonald :** Il est difficile de dire ce que nous accepterions l'an prochain ou l'année suivante, en ne mentionnant que certaines choses que nous cherchons à obtenir, mais aucun de ces aspects que nous convoitons ne figure dans le



about many problems in the current offences, some of which you mentioned. It is hard to say for the future, if we picked and chose, whether we would accept this one or these two changes. Today we are saying there are so many problems that we cannot accept just the penalties. If you were to change the penalties today and look at one or two or three of those other problems a year or two down the road, it is hard to say how we would respond then. There is just so much that is wrong today.

**Senator Joyal:** I understand that you have objectives and you have stated them quite clearly in your brief. Is your key objective the property section?

**Mr. Draper:** I would not say that. Our key objective is to have a better law in Canada that protects animals and does not provide the numerous loopholes and problems that the current legislation has. There are so many flaws in the current Criminal Code that are repeated in Bill S-213. How could we accept the bill? It is just the status quo that has been there for more than 100 years and will continue. We are very frustrated. We need a better piece of legislation that can provide the protection that animals truly need in this country.

**Senator Joyal:** I am trying to find the way we should approach this. To me, it is better to have a pragmatic approach and start with where there is a consensus. There is a consensus, as much as I can see, that those penalties seem to be in line with what they were in the previous legislation. Thus far, from the brief I have read and the letters that were handed to the clerk of our committee, no one is asking for a higher level of penalties. I do not know whether my colleagues have received letters stating that this bill should have higher penalties in terms of summary conviction or indictment. Consensus seems to have been reached on that issue.

I understand there are new offences you think should be addressed sooner rather than later. If you would assist us by indicating the priorities we should be addressing according to your experience dealing with animals, then I will support this legislation with the idea that, sooner rather than later, we would address another group of offences that we would want to deal with as expeditiously as we want to deal with this bill.

There are other contentious issues. I do not want to hide or ignore this. The property section is a major change in the Criminal Code. We want to understand all the implications and whether or not that will be the basis for stating that animals have rights and, as the previous witness said, if that will be the basis for personhood. Believe me, I want to think twice

projet de loi du sénateur Bryden, à part les pénalités. Nous avons à cœur de régler de nombreux problèmes touchant les infractions actuelles, et vous en avez mentionné quelques-uns. Il est difficile de se prononcer sur l'avenir, si on ne s'en tenait qu'à certains aspects, nous ne pourrions vous dire si nous accepterions ce changement ou ces deux changements. Pour l'instant, nous disons que les problèmes sont si nombreux que nous ne pouvons nous contenter de sanctions accrues. Si vous changiez les sanctions aujourd'hui et remettiez à un an ou deux l'examen d'un, de deux ou de trois autres problèmes, il est difficile pour nous de déterminer comment nous réagirions. Il y a tellement de choses qui clochent maintenant.

**Le sénateur Joyal :** Je comprends que vous ayez des objectifs, et vous les avez énoncés très clairement dans votre mémoire. Est-ce que la section relative aux crimes contre la propriété est votre principal objectif?

**M. Draper :** Je ne dirais pas cela. Notre principal objectif consiste à veiller à ce que le Canada soit doté d'une meilleure loi qui protège les animaux et qui n'offre pas une foule de problèmes et d'échappatoires, comme à l'heure actuelle. Il y a tellement de lacunes dans le Code criminel qui sont reprises dans le projet de loi S-213. Comment pourrions-nous accepter ce projet de loi? Il ne fait que maintenir le statu quo qui existe déjà depuis plus de 100 ans, et qui se poursuivra. Nous sommes très frustrés. Nous devons promulguer une meilleure loi qui procurera aux animaux du Canada la protection dont ils ont vraiment besoin.

**Le sénateur Joyal :** J'essaie de déterminer comment nous devrions nous y prendre. Selon moi, il vaut mieux adopter une approche pragmatique et commencer là où il y a consensus. Or, d'après ce que je vois, nous nous entendons sur le fait que ces sanctions semblent compatibles avec celles que prévoyait la loi précédente. Jusqu'à maintenant, à la lumière du mémoire que j'ai lu et des lettres qui ont été remises au greffier de notre comité, personne ne demande des sanctions plus sévères. J'ignore si mes collègues ont reçu des lettres de personnes qui estiment qu'on devrait imposer des sanctions plus lourdes en ce qui concerne la déclaration de culpabilité par procédure sommaire ou la mise en accusation. Il semble y avoir consensus sur cette question.

Je crois comprendre que vous tenez à ce que nous nous penchions dès maintenant sur certaines nouvelles infractions au lieu de remettre l'examen à plus tard. Si vous nous aidiez en décrivant les priorités auxquelles nous devrions nous attacher, à la lumière de votre expérience avec les animaux, alors j'appuierais ce projet de loi, et je conviendrais du fait que nous allons, dans les plus brefs délais, nous pencher sur un autre groupe d'infractions sur lesquelles nous devons nous prononcer de façon expéditive, comme nous voulons le faire avec le projet de loi dont nous sommes saisis actuellement.

Il y a d'autres enjeux litigieux. Je ne veux ni occulter cette réalité ni en faire fi. La section relative aux crimes contre la propriété est un changement important dans le Code criminel. Nous voulons comprendre tout ce que cela suppose, et déterminer si cela permettra à certains de faire valoir que les animaux ont des droits et, comme l'a déclaré le témoin précédent, de favoriser leur

before legislating to put animals at the level of persons in Canada. It is fair to say this. I am happy to debate it any time, anywhere.

If we are to move to make the legislation of Canada reflective of where we are as a society, that seems to be the way to go. In the meantime, Dr. Borwein suggests that we improve the codes of practice and improve the norms that apply in the farm industry and in the research industry to have, perhaps, more stringent codes and additional levels of care and of penalties. That seems to be the proper and logical way to approach this difficult issue.

I do not like to be told to accept something just because it is what some people want and they are supportive. However, there are many implications. My colleague Senator Baker has raised the issue of the seal hunt. Many people are against that. We all know it; we have read the ads in the press. We are also concerned about the research industry. To tell you the truth, if I have to choose to kill an animal in a research lab experiment to try to find a cure for a major disease, if the animal is treated properly without pain — and perhaps Dr. Borwein can explain the treatment to us — then I must balance the situation and come to a reasonable conclusion.

We want to assure ourselves about that we are being reasonable in dealing with such a difficult and emotional issue. We understand that there is a lot of emotion in this. We know that people who care for their animals have a great deal of feeling for them. We are trying to find an approach that takes into account the situation and the greater good that we want to achieve in Canada. I do not think one is opposed to the other.

**Ms. MacDonald:** There are many things to respond to. We reached a huge amount of consensus in 2003 that I think was forgotten until the existence of Senator Bryden's bill. The bill that we came to then, with some changes from the Senate, was the compromise. It was supported by the Liberal rural caucus on behalf of 75 animal industry organizations. The consensus was reached then on a bill that was accepted by all parties in the House of Commons and all of those animal industry groups that had originally been concerned.

I do not understand how taking animal crimes out of the property section goes anywhere near giving animals rights or personhood when we are not changing the crucial words that describe the offences. That is really important. The previous government's bill did not use all kinds of new words; it maintained those crucial words that describe the offences that had been defined by Supreme Court of Canada cases over more than 100 years — words such as “unnecessary pain and suffering without lawful excuse.” It is not fair to say that that was a radical bill making huge changes. It is not unique in the world to not have animal cruelty in the property section and to not have animals

accession à la qualité de personne. Croyez-moi, je veux y penser à deux fois avant d'appuyer une loi qui élèverait les animaux au rang de personnes au Canada. Il est raisonnable de dire cela. Je serai heureux d'en débattre n'importe quand, n'importe où.

Si nous voulons faire en sorte que la loi du Canada reflète l'évolution de notre société, j'ai bien l'impression que c'est dans cette voie que nous devons nous aventurer. En attendant, la Dre Borwein suggère que nous améliorions les codes de pratique et les normes qui s'appliquent à l'industrie agricole et à la recherche afin qu'on impose, peut-être, des codes plus rigoureux, un niveau de soin accru et des sanctions plus lourdes. Cela me semble la façon convenable et logique d'aborder cette question difficile.

Je n'aime pas qu'on me dise d'accepter quelque chose pour la simple raison que certaines personnes y sont favorables et manifestent leur appui. Cependant, il y a de nombreuses incidences. Mon collègue le sénateur Baker a soulevé la question de la chasse aux phoques. De nombreuses personnes s'opposent à cela. Nous le savons tous; nous avons lu les annonces dans les journaux. Nous sommes également préoccupés par le secteur de la recherche. Pour tout dire, si je dois choisir de tuer un animal dans un laboratoire de recherche pour tenter de trouver un remède pour une maladie grave, si l'animal est traité de façon convenable, sans douleur — et peut-être que la Dre Borwein pourra nous expliquer comment on les traite —, alors je dois faire la part des choses et en venir à une conclusion raisonnable.

Nous voulons veiller à ce que notre examen d'un enjeu qui soulève tant de difficultés et de passions soit raisonnable. Nous comprenons que cette question soulève de nombreuses passions. Nous savons que les gens qui prennent soin de leurs animaux sont très attachés à eux. Nous tentons d'adopter une approche qui tient compte de la situation et du bien commun que nous tentons de favoriser au Canada. Je ne crois pas que ces deux idées s'excluent.

**Mme MacDonald :** Vous avez dit de nombreuses choses auxquelles j'aimerais répondre. Nous avons établi un très solide consensus en 2003, et je crois qu'on avait oublié cela jusqu'à ce que le sénateur Bryden soumette son projet de loi. Le projet de loi que nous avions obtenu, après quelques changements apportés au Sénat, était le résultat d'un compromis. Le caucus des députés libéraux des régions rurales l'a appuyé au nom de 75 organismes de l'industrie des productions animales. On s'est ensuite entendu sur un projet de loi qui a été accepté par tous les partis dans la Chambre des communes et par tous ces groupes de l'industrie qui s'étaient prononcés initialement.

Je ne comprends pas en quoi le fait de retirer les dispositions relatives à la cruauté envers les animaux de la section portant sur les crimes contre la propriété ouvre la voie à l'obtention de droits ou de la qualité de personne par les animaux, alors que nous n'avons rien changé aux mots cruciaux qui décrivent les infractions. C'est vraiment important. Le projet de loi du gouvernement précédent n'utilisait pas une foule de nouveaux mots; il conservait ces mots cruciaux qui décrivent les infractions définies sur une période de plus de 100 ans par la Cour suprême du Canada — des expressions comme « sans nécessité », « douleur et souffrance » ou « sans excuse légitime ». Il n'est



considered property under the law when that takes nothing away from the ability of people to own their animals. People still have ownership authority over their animals; that would not be affected by taking animal crimes out of the property section.

As Mr. Draper indicated, taking animals crimes out of the property section is probably not the biggest rock that we would die on, because we think there are other aspects that are important.

**Dr. Borwein:** Much that you would like to see I think I and the people I represent could go along with. Training animals to fight each other is an awful thing. I think there is broad agreement in a humane country that cruelty to animals is not tolerable, but there are differences as to what constitutes cruelty. We kill rats in great numbers outside our towns because they can be a large problem. Our different rules pertain remarkably.

An American philosopher went to have a look at a research institution to see what the model status of a mouse was. He said that if it is a research mouse you must have veterinarians, ethics committees, trained laboratory animal workers and 24-hour care for that mouse because it is called a research mouse. But if that mouse escapes and runs around the building, it instantly becomes a pest mouse and can be killed any way you like.

**Senator Nolin:** Like the one I have at my cottage.

**Dr. Borwein:** Right. If you have a boa constrictor that must eat live flesh, you can take one of those research mice — under great care — and fling it to the boa to eat because then it is a food mouse and there are no rules about food mice. He went on to say that if your child has a pet mouse, you may work very hard to see that the child looks after it, but there are no rules. His moral judgment was that how you treat a mouse depends on what you call it.

I really appreciated your remarks, Senator Joyal. I do think that there is, for us, a huge significance in keeping animals in the property section. All the rules we would like to see made more stringent can be done under the property section. Removal is not needed in order to increase the definitions of what we would like to see in place. It is important. It is real. After all, cattle that farmers buy can be used as collateral in the bank. The farmers own them. You own your dog. You can buy and sell it, but most

pas raisonnable d'affirmer qu'il s'agissait d'un projet de loi radical apportant des changements énormes. Il y a tout de même plusieurs endroits dans le monde où la cruauté envers les animaux n'est pas intégrée aux crimes contre la propriété, où le fait de ne pas considérer les animaux comme des biens sous le régime des lois n'influe aucunement sur la capacité des gens de posséder des animaux. Les gens continuent d'exercer leurs droits de propriété à l'égard de leurs animaux; il n'y aurait aucune incidence sur cela si on retirait de la section relative aux crimes contre la propriété les dispositions concernant la cruauté envers les animaux.

Comme l'a signalé M. Draper, le retrait de ces dispositions de la section relative aux crimes contre la propriété n'est probablement pas le plus gros écueil, car nous croyons qu'il y a d'autres aspects importants.

**Dre Borwein :** Je crois que les gens que je représente et moi-même pourrions appuyer une grande part de ce que vous aimeriez voir adopté. Il est horrible d'entraîner des animaux pour qu'ils se battent entre eux. Je crois que l'ensemble de la population de notre pays bienveillant convient du fait que la cruauté envers les animaux est inacceptable, mais il y a divers points de vue en ce qui concerne la nature de la cruauté. Nous tuons des rats en grand nombre à l'extérieur de nos villes, car ils peuvent occasionner des problèmes importants. Nos diverses règles sont remarquablement pertinentes.

Un philosophe américain s'est rendu dans un établissement de recherche dans le but de se pencher sur le statut d'une souris. Il a dit que, s'il s'agit d'une souris destinée à la recherche, il faut recourir à des vétérinaires, à des comités d'éthique et à des préposés dûment formés pour s'occuper des animaux de laboratoire, et il faut dispenser des soins à cette souris 24 heures sur 24, car il s'agit d'une souris qui sert de cobaye. Mais si cette souris s'échappe et se promène dans l'édifice, elle devient tout à coup un parasite, et on peut la tuer de n'importe quelle façon.

**Le sénateur Nolin :** Comme celle que j'ai à mon chalet.

**Dre Borwein :** C'est ça. Si vous possédez un boa constrictor qui doit se nourrir de chair vivante, vous pouvez prendre l'une de ces souris destinées à la recherche — avec grand soin — et l'utiliser pour nourrir votre boa, car elle devient une souris destinée à nourrir un autre animal, et aucune règle ne régit ces souris. Il a également ajouté que, si votre enfant a une souris, vous avez beau déployer tous les efforts pour veiller à ce que l'enfant s'en occupe et en prenne soin, mais il n'y a aucune règle. Il en est arrivé à la conclusion que c'est la fonction de l'animal qui détermine comment on le traite.

J'ai beaucoup apprécié vos remarques, sénateur Joyal. Je crois effectivement que nous accordons beaucoup d'importance au maintien des dispositions relatives à la cruauté envers les animaux dans la section touchant les crimes contre la propriété. Toutes les règles qui, selon nous, devraient être plus strictes peuvent être renforcées dans cette section. Il n'est pas nécessaire de déplacer ces dispositions pour étendre la portée des dispositions que nous aimerions voir adoptées. C'est important. C'est bien réel. Après

people absolutely adore their family dogs. They do think of them as belonging to them but, nevertheless, they are property. As you pointed out, the bill kept talking about owning and owners.

The significance that the animal extremists attach to the concept of property, which is being overlooked by people who do not see it, is enormous. In April 2000 the *National Post* reported that animal rights lawyers in the U.S. were working to establish great apes as legal persons. Joyce Tischler, the executive director of the Animal Legal Defence Fund, was quoted as saying, "We're pushing the envelope until we can press a case in which the animal is plaintiff." Their aim is to bestow legal standing.

When the earlier bill originally came out of the Department of Justice, when Anne McClellan was Minister of Justice, the animal rights activists repeatedly said that they did not want animals to be "mere property." That is one of the phrases they use. Because the dog is my property, I still treat it very well. It is not mere property because I own the dog. They also used the phrase "the interests of animals."

"The interests of animals" and "mere property" become very loaded terms. They are propaganda words because they move an agenda in a certain direction.

Clayton Ruby, a very well-known lawyer in Toronto who has worked for a number of animal rights organizations, predicts that, "Over the next 10 years, the changes will be subtle, masquerading as animal protection and continuing to develop as a moralistic adjunct to human rights until some of them at least get entrenched in law." He says that "We will see the development of animal rights in a hesitant way through incremental changes in case law and judge attitudes, but we need legislative regulations and legislative changes, but you take what you can get. We are just at the beginning of this movement."

There is no doubt that the Animal Alliance of Canada that was so supportive of Anne McLellan understood exactly that they wanted person-like status conferred on animals. Joyce Tischler said, "Elevating of the status of animals from property to person will be a step-by-step process involving litigation, legislation and public education." One activist claimed that it heralded the emancipation of animals.

tout, le bétail que les éleveurs achètent peut être affecté en garantie à la banque. Le bétail appartient à l'éleveur. Votre chien vous appartient. Vous pouvez l'acheter ou le vendre, mais la plupart des gens adorent leur chien familial. Même s'ils ne perçoivent pas leur animal de compagnie de cette façon, il s'agit néanmoins d'un bien. Comme vous l'avez signalé, on utilise beaucoup les mots « posséder » et « propriétaire » dans le projet de loi.

Les extrémistes de la protection des droits des animaux attachent énormément d'importance à la notion de propriété, chose qui échappe aux gens qui n'en voient pas l'importance. En avril 2000, on pouvait lire dans le *National Post* que des avocats du mouvement de défense des droits des animaux aux États-Unis cherchaient à faire obtenir la personnalité juridique à de grands singes. Joyce Tischler, directrice générale de l'Animal Legal Defence Fund, a déclaré : « Nous allons redoubler d'audace jusqu'à ce que nous arrivions à amorcer une procédure où l'animal est le demandeur. » Ils cherchent à conférer une capacité juridique aux animaux.

À l'époque où le ministère de la Justice a présenté le projet de loi précédent, lorsqu'Anne McClellan était ministre de la Justice, les militants pour la protection des droits des animaux ne cessaient de dire qu'ils ne voulaient pas que les animaux soient considérés comme de « simples possessions ». C'est l'une des expressions qu'ils utilisent. Même si le chien m'appartient, il est tout de même très bien traité. Le chien n'est pas une simple possession juste parce qu'il m'appartient. Ils parlent également des « intérêts des animaux ».

Les termes « intérêts des animaux » et « simples possessions » deviennent alors très chargés. Il s'agit d'outils de propagande, car on les utilise pour promouvoir une certaine vision des choses.

Clayton Ruby, célèbre avocat torontois qui a travaillé pour un certain nombre d'organismes de défense des droits des animaux, prédit que, « au cours des 10 prochaines années, des changements subtils seront apportés au nom de la protection des animaux et continueront, grâce à un discours moraliste, à se greffer aux droits de la personne, jusqu'à ce que certains changements, au moins, soient enchâssés dans la loi ». Il dit que « l'avancement de la cause des droits des animaux se fera de façon hésitante, petit à petit, au fil des changements dans la jurisprudence et de l'évolution de l'attitude des juges, mais nous avons besoin de règlements législatifs et de changements législatifs, mais on prend ce qui passe. Notre mouvement n'en est qu'à ses premiers balbutiements. »

Il n'y a aucun doute quant au fait que l'organisme Animal Alliance, qui a soutenu si énergiquement la démarche d'Anne McLellan, avait la ferme intention de veiller à ce que l'on confère la qualité de personne aux animaux. Joyce Tischler a déclaré ce qui suit : « Pour faire passer les animaux du statut de bien au statut de personne, il faudra miser sur un processus graduel axé sur le recours aux tribunaux, l'adoption de lois et la sensibilisation du public. » Un militant a affirmé que cela allait ouvrir la voie à l'émancipation des animaux.



For those of us who work in the biological sciences, which is not only medicine but also veterinary and general biological sciences, these are very significant moves. In the medical research domain, we are all waiting for cures for AIDS and muscular dystrophy. Even the great father of animal liberation, Peter Singer, quoted those words. However, in a recent interview he was asked at point blank range about the use of animals to cure Parkinson's disease, and he actually said he would approve of that. It crossed my mind, although of course I do not know, whether he knows someone who has Parkinson's disease and sees what horrors it brings to people and so understands why we do use animals to try to get a handle on these rather gruesome diseases.

I cannot repeat enough that I and all the people I know are all for the humane, kindly, appropriate treatment of animals, but not for trying to confer personhood or assuming we can treat them like people. We, as people, because we are decent, want to treat animals as well as possible.

**The Chairman:** Bill S-213 deals with the penalties more than the other bill did.

**Dr. Borwein:** Yes, but it deals with them under that same rubric, under that heading. If other changes can be made later, so be it. We would support the kind of changes that Ms. MacDonald suggests.

**Senator Joyal:** Dr. Borwein, are you aware that there now exists in Canada an animal rights party that is registered with the Elections Canada?

**Dr. Borwein:** I am.

**Senator Joyal:** That party has as a platform the recognition of animal rights, as you stated in your presentation.

**Dr. Borwein:** They do not call themselves an animal rights party. It was the Animal Alliance of Canada that actually threw their support and weight behind Anne McLellan when she was running in one of her elections, and she promised them, they wrote, to do something for animals. They put together a group they call environmental voters. That is a powerful name these days, because everyone wants to protect the environment. Who does not? That party is not called an animal rights party, but you are correct; they are masquerading under a different title. They are registered, and they receive all the benefits of being a registered political party. I think they got 49 votes in one election in which they stood.

**Senator Joyal:** I would like to ask a question of the Canadian Federation of Humane Societies. Ms. MacDonald, would you take it upon yourself to come back with a list of offences that you feel should be introduced in the Criminal Code to reflect what you consider to be the most common situations that should be looked

Pour ceux d'entre nous qui travaillons dans le domaine des sciences de la vie, ce qui regroupe non seulement la médecine mais aussi la médecine vétérinaire et les sciences de la vie en général, il s'agit de décisions très importantes. Dans le domaine de la recherche médicale, nous attendons tous que soient découverts des remèdes pour le sida et la dystrophie musculaire. Même Peter Singer, grand précurseur du mouvement pour la libération des animaux, a tenu de tels propos. D'ailleurs, dans une récente entrevue au cours de laquelle on l'a interrogé de but en blanc au sujet de l'utilisation d'animaux pour guérir la maladie de Parkinson, il a déclaré que, de fait, il approuverait une telle chose. Je me suis demandé — même si, bien sûr, je n'en ai aucune idée — s'il connaît une personne souffrant de la maladie de Parkinson, les effets dévastateurs de cette maladie sur les gens, et si cela l'amène à comprendre pourquoi nous utilisons des animaux pour venir à bout de ces maladies plutôt horribles.

Je ne dirai jamais assez que je suis, comme tous les gens que je connais, tout à fait d'accord avec l'idée selon laquelle on doit traiter les animaux de façon appropriée, avec bonté, sans cruauté, mais que l'idée de leur conférer la qualité de personne ou de supposer que nous pouvons les traiter comme des personnes va trop loin. Parce que nous sommes des personnes décentes, nous tenons à traiter les animaux de la meilleure façon possible.

**Le président :** Le projet de loi S-213 s'intéresse davantage aux sanctions que l'autre projet de loi.

**Dre Borwein :** Oui, mais il les regroupe sous la même rubrique. Si d'autres changements peuvent être apportés plus tard, ainsi soit-il. Nous appuierions le genre de changements que Mme MacDonald suggère.

**Le sénateur Joyal :** Docteur Borwein, savez-vous qu'il existe actuellement au Canada un parti, inscrit auprès d'Élections Canada, qui se consacre à la protection des droits des animaux?

**Dre Borwein :** Oui, je sais.

**Le sénateur Joyal :** Le programme de ce parti est axé sur la reconnaissance des droits des animaux, comme vous l'avez déclaré dans votre exposé.

**Dre Borwein :** Mais le nom de ce parti n'a rien à voir avec les droits des animaux. C'est l'Animal Alliance of Canada qui a mis son soutien et son influence au service d'Anne McLellan au cours d'une campagne électorale, et elle leur a promis, dit-on, de faire quelque chose pour les animaux. Ils ont établi un groupe qu'ils appellent Environmental Voters. C'est un nom qui a beaucoup d'impact de nos jours, car tout le monde veut protéger l'environnement. Qui ne voudrait pas? Le parti ne porte pas le nom de parti pour la protection des droits des animaux, mais vous avez raison : ce n'est qu'une mascarade. Il est inscrit, et il jouit de tous les avantages conférés à un parti politique inscrit. Je crois qu'il a obtenu 49 votes dans le cadre d'une élection à laquelle il a participé.

**Le sénateur Joyal :** J'aimerais poser une question à la Fédération des sociétés canadiennes d'assistance aux animaux. Madame MacDonald, auriez-vous l'obligeance de dresser à notre intention une liste d'infractions qui, selon vous, devraient être enchâssées dans le Code criminel de façon à ce qu'il reflète ce que

after in the Criminal Code with the kind of penalties that you feel would be the proper level of punishment, so that we can have a capacity to understand where we should be addressing our priorities in the months and years to come?

**Ms. MacDonald:** We can do that. Do you mean to prioritize our list?

**Senator Joyal:** No. You know very well the milieu, and you talked about wilful neglect and about training animals to fight other animals. As you have seen, there certainly is around the table a conscience to address that. I do not need to list all the concerns, because I think you know them. On the basis of your experience, when you care about animals, what are the most common concerns? I know that all of them should be the object of Criminal Code sanctions, but I would like to know what you think are the most common issues and pressing priorities to be addressed, if it is possible to get that from you.

**The Chairman:** Do you agree?

**Ms. MacDonald:** Sure, yes.

**Senator Nolin:** Senator Joyal introduced my question.

**Senator Joyal:** I am sorry, I did not read your mind.

**Senator Nolin:** Thank God, not that time.

You used the words “the great compromise of 2003.” You know what? We do not see legislating as compromising. We do not look at our work that way. Have you read what we said in this committee and in the Senate?

**Ms. MacDonald:** Yes.

**Senator Nolin:** When I was talking about a common ground, I was talking about the penalties, and I am still convinced that I am right. You agree with those penalties; right?

**Ms. MacDonald:** Yes.

**Senator Nolin:** On both side of the arguments, we all agree on the penalties. It is minimal, but we all agree on it. That is exactly what I was talking about.

**Ms. MacDonald:** Okay, sorry.

**Senator Nolin:** Coming back to the compromise, if you recall, we had five amendments from this body, and the House accepted two. Right?

**Ms. MacDonald:** And amended one.

**Senator Nolin:** They accepted two.

**Ms. MacDonald:** And amended one.

**Senator Nolin:** You had three outstanding problems. Referring back to the introduction of Senator Joyal, why not go back to those three and eliminate them from your list? You will probably

vous considérez comme les situations les plus courantes qui devraient être prévues par le Code criminel, et nous proposer des sanctions éventuelles que vous considérez comme convenables, afin que nous soyons en mesure de comprendre à quels aspects nous devrions nous attacher au cours des mois et des années à venir?

**Mme MacDonald :** Nous pouvons faire cela. Vous nous demandez d'établir l'ordre de priorité des éléments de notre liste?

**Le sénateur Joyal :** Non. Vous connaissez très bien le milieu, et vous avez parlé de la négligence volontaire et de l'entraînement d'animaux en vue de combats avec d'autres bêtes. Comme vous l'avez constaté, les gens ici présents sont certainement disposés à suivre leur conscience et à se pencher sur ces aspects. Je n'ai pas besoin de nommer toutes les préoccupations, car je crois que vous les connaissez. À la lumière de votre expérience, lorsque vous prenez soin d'animaux, quelles sont les préoccupations les plus courantes? Je sais qu'elles devraient toutes faire l'objet de sanctions en vertu du Code criminel, mais j'aimerais savoir quels sont, selon vous, les problèmes les plus courants et les plus prioritaires, si c'est possible.

**Le président :** Êtes-vous d'accord?

**Mme MacDonald :** Certainement, oui.

**Le sénateur Nolin :** Le sénateur Joyal a posé la question que je m'apprêtais à poser.

**Le sénateur Joyal :** Je suis désolé, je n'ai pas lu dans vos pensées.

**Le sénateur Nolin :** Dieu merci, pas cette fois.

Vous avez parlé du « grand compromis de 2003 ». Vous savez quoi? Nous ne percevons pas l'adoption d'une loi comme un compromis. Nous n'envisageons pas notre travail de cette façon. Avez-vous lu ce que nous avons dit au sein du comité et au Sénat?

**Mme MacDonald :** Oui.

**Le sénateur Nolin :** Lorsque je parlais d'un terrain d'entente, il était question des sanctions, et je suis toujours convaincu d'avoir raison. Vous êtes d'accord avec ces sanctions, n'est-ce pas?

**Mme MacDonald :** Oui.

**Le sénateur Nolin :** Les tenants des deux positions s'entendent sur les sanctions. Ce n'est pas grand-chose, mais nous nous entendons tous sur ce point. C'est exactement de cela que je parlais.

**Mme MacDonald :** D'accord, je m'excuse.

**Le sénateur Nolin :** Je reviens à la question du compromis. Si vous vous souvenez, notre comité a soumis cinq amendements, et la Chambre en a retenu deux. N'est-ce pas?

**Mme MacDonald :** Et en a modifié un.

**Le sénateur Nolin :** Elle en a accepté deux.

**Mme MacDonald :** Et modifié un.

**Le sénateur Nolin :** Cela laisse trois problèmes en suspens. Pour revenir à l'entrée en matière du sénateur Joyal, pourquoi ne pas faire le point sur ces trois aspects et les éliminer de votre liste?



find a very agreeable court here when you come back with your list. I am suggesting that to you. In the list of all your concerns, you will see that there are not many, but we do not see that as a compromise. We cannot compromise with the decision of the Supreme Court of Canada. We cannot compromise on the rights of Aboriginals.

**Ms. MacDonald:** Do you not think Bill S-213 is a compromise?

**Senator Nolin:** No. You said 2003 was a compromise and every party in the House of Commons had agreed. Well, it is a good thing for them to agree to a compromise, but they just forgot to read what we were saying.

**Mr. Draper:** I think that the compromise in 2003 was the first time that all the animal protection groups and the industry groups got together and agreed that one bill is the way to go. That was the compromise we were discussing. You will find that the agricultural organizations, the Canadian Council on Animal Care, the Canadian Federation of Human Societies and most groups across the nation finally agreed that that was the best bill to move forward in 2003. That is the compromise we were talking about.

**Senator Nolin:** What about the Aboriginals' rights?

**Ms. MacDonald:** It was our position that —

**Senator Nolin:** You are lucky that none of our Aboriginal colleagues are here. When you return with your list, we will invite them to be here. You will see they have some concerns.

**The Chairman:** I want to hear Ms. MacDonald's response to that.

**Mr. Draper:** We understood that the legal opinion was that the Constitution protected Aboriginal rights. We agreed with the Department of Justice that it was therefore not necessary to entrench those rights further in this piece of legislation, because, of course, the Constitution is supreme.

We certainly were not arguing that Aboriginal rights were not to be protected. We took the position, as the Department of Justice did, that those rights were protected through the Constitution. Therefore, those rights did not need to be enacted within the bill.

**Ms. MacDonald:** That is right.

**Senator Nolin:** I urge you to go back to the various speeches made in the Senate in 2003, and you will have a bit of a flavour of the problems we still have.

On the rest, we all agree. We have no problem.

**Ms. MacDonald:** Why are we sitting here now, then, looking at a bill that falls so far short?

Vous serez probablement très bien reçue lorsque vous reviendrez avec votre liste. C'est une suggestion que je vous fais. Dans votre liste de préoccupations, vous constaterez qu'il n'y en a pas beaucoup, mais nous ne considérons pas cela comme un compromis. Nous ne pouvons faire de compromis avec la décision de la Cour suprême du Canada. Nous ne pouvons faire de compromis en ce qui concerne les droits des Autochtones.

**Mme MacDonald :** Ne croyez-vous pas que le projet de loi S-213 est un compromis?

**Le sénateur Nolin :** Non. Vous dites qu'il y a eu compromis en 2003, quand tous les partis de la Chambre des communes s'étaient entendus. Eh bien, il est tout à fait louable qu'ils se soient entendus sur un compromis, seulement ils ont oublié de lire ce que nous disions.

**M. Draper :** Je crois que le compromis dont il était question en 2003 concerne la première fois que tous les groupes de protection des animaux et les groupes industriels se réunissaient et s'entendaient sur un projet de loi. C'est de ce compromis-là que nous parlions. Vous constaterez que les organismes agricoles, le Conseil canadien de protection des animaux, la Fédération des sociétés canadiennes d'assistance aux animaux et la plupart des groupes de partout au pays ont fini par convenir du fait que ce projet de loi était celui qui nous permettrait d'aller de l'avant en 2003. C'est de ce compromis-là qu'il était question.

**Le sénateur Nolin :** Et les droits des Autochtones, alors?

**Mme MacDonald :** Nous étions d'avis que [...]

**Le sénateur Nolin :** Vous êtes chanceux qu'aucun de nos collègues autochtones ne soit ici. Lorsque vous reviendrez avec votre liste, nous les inviterons à se joindre à nous. Vous verrez qu'ils ont des préoccupations.

**Le président :** J'aimerais entendre la réponse de Mme MacDonald à cette question.

**M. Draper :** Nous croyons savoir, à la lumière d'un avis juridique, que la Constitution protège les droits des Autochtones. Nous avons convenu avec le ministère de la Justice qu'il n'était pas nécessaire d'enchâsser ces droits dans ce projet de loi, car, bien sûr, la Constitution l'emporte.

Nous n'avancions certainement pas qu'il ne faut pas protéger les droits des Autochtones. Nous avons adopté, tout comme le ministère de la Justice, la position selon laquelle ces droits sont protégés par la Constitution. Par conséquent, ces droits n'ont pas besoin d'être enchâssés dans le projet de loi.

**Mme MacDonald :** C'est ça.

**Le sénateur Nolin :** Je vous invite à prendre connaissance des divers discours prononcés au Sénat en 2003, et cela va vous donner une idée des problèmes auxquels nous sommes toujours confrontés.

Du reste, nous sommes tous d'accord. Nous ne trouvons rien à redire.

**Mme MacDonald :** Alors, pourquoi sommes-nous ici, à examiner un projet de loi si lacunaire?

**Senator Nolin:** That is the question. We were ready to accept almost everything. We explained in three specific speeches in the Senate why we still have those three problems.

It is not a compromise. We do not see that as a compromise. Do not say that to my colleagues from the North. If you are in a compromise, you have to accept it. No, we do not see it that way.

**Ms. MacDonald:** I do not think I meant it that way.

**Senator Nolin:** You used that word. That is fine.

**Ms. MacDonald:** I think Mr. Draper explained it very well.

**The Chairman:** A number of people today have raised a question about an offence to train an animal to fight other animals. I would not want people to think there is not something in the law already. Bill S-213 re-enacts the current offence where, "Every one commits an offence who . . . in any manner encourages, aids or assists at the fighting or baiting of animals or birds." That language is there. That offence could potentially be interpreted to extend to acts such as training an animal to fight another animal. That is open to the courts, depending on the interpretation they want to put on it.

It is clear that if any pain is caused to an animal during training, such pain or suffering would amount to an offence of "causing unnecessary pain to an animal." It would be caught by that section.

**Mr. Draper:** I would like to comment on that and on your previous comment about protection of stray animals. You are right, the current Criminal Code includes the words "aids or assists at the fighting or baiting of animals." In our prosecutions, that is where we have lost.

Training is separate and apart from fighting or baiting of animals because of the words "at the fighting" which are in the current Criminal Code and which are repeated in Bill S-213. That small word "at" requires you to be in attendance at a fight. That is the legal interpretation we have received. In the cases we have attempted to prosecute, the Crown has said that provision does not apply to training the animals to fight. It applies only at the fighting or baiting of animals.

**The Chairman:** Is there a case to that effect?

**Mr. Draper:** Yes, there are cases to that effect. The training in itself may not be cruel, but the end purpose is to fight the animals together.

**Le sénateur Nolin :** C'est ça, la question. Nous étions prêts à accepter presque n'importe quoi. Nous avons expliqué, à l'occasion de trois discours particuliers prononcés devant le Sénat, pourquoi nous sommes toujours aux prises avec ces trois problèmes.

Ce n'est pas un compromis. Je ne vois pas cela comme un compromis. Ne dites pas cela à mes collègues du Nord. Si vous êtes aux prises avec un compromis, vous devez l'accepter. Non, nous ne voyons pas la chose de cette façon.

**Mme MacDonald :** Je ne crois pas l'avoir utilisé dans ce contexte.

**Le sénateur Nolin :** Vous aurez utilisé ce mot, un point c'est tout.

**Mme MacDonald :** Je crois que M. Draper a très bien expliqué la chose.

**Le président :** Aujourd'hui, un certain nombre de personnes ont évoqué la possibilité qu'on prévoie que l'entraînement d'un animal en vue de combats contre d'autres animaux soit une infraction. Je ne voudrais pas que les gens croient qu'il n'y a pas déjà quelque chose dans la loi. Le projet de loi S-213 reprend la disposition actuelle, en vertu de laquelle « commet une infraction quiconque [...] de quelque façon encourage le combat ou le harcèlement d'animaux ou d'oiseaux ou y aide ou assiste ». La disposition est là. On pourrait étendre l'interprétation de cette infraction afin qu'elle englobe l'entraînement d'un animal en vue de combats avec d'autres bêtes. Les tribunaux ont la possibilité de mettre de l'avant une telle interprétation, si c'est ce qu'ils veulent faire.

Si un animal était blessé dans le cadre d'un tel entraînement, cette douleur ou souffrance correspondrait manifestement à l'infraction consistant à faire souffrir inutilement un animal. Cet article englobe une telle chose.

**M. Draper :** J'aimerais commenter ce point et votre commentaire précédent sur la protection d'animaux errants. Vous avez raison, la version actuelle du Code criminel contient la formule « encourage le combat ou le harcèlement d'animaux [...] ou y aide ou assiste ». C'est en raison de cette disposition que nous avons échoué devant les tribunaux.

L'entraînement de l'animal se distingue de la tenue de combats ou du harcèlement d'animaux, car le libellé actuel dans le Code criminel contient « y », et que le projet de loi S-213 reprend ce libellé. Ce petit « y » suppose que vous assistez à un combat. C'est l'interprétation juridique qu'on nous a donnée. Dans le cadre d'affaires où nous avons intenté des poursuites, la Couronne a déclaré que la disposition ne s'applique pas à l'entraînement d'animaux en vue de combats. Elle s'applique uniquement à la tenue de combats et au harcèlement d'animaux.

**Le président :** Y a-t-il une affaire où une telle conclusion a été tirée?

**M. Draper :** Oui, il y en a plusieurs. L'entraînement n'est peut-être pas cruel en soi, mais c'est une activité qui vise à préparer un animal au combat.



**The Chairman:** If the training is cruel, it is caught by the section.

**Mr. Draper:** Yes. The difficulty is that we cannot usually find these people fighting their dogs together. We know of the training facilities and their training methods. They use steroids and heavy weights.

We can identify the properties, but the current provisions, and Bill S-213, do not allow us to address this.

**Senator Nolin:** We never had a problem with that. I relate to the evidence problem. We raised some questions about the quality of the evidence that was required to achieve that. We never had a problem with that.

**Mr. Draper:** The other issue we talked about was stray animals and their protection. Unfortunately, in proposed section 445 of Bill S-213, we are again stuck with wording that prevents us from protecting stray animals. The bill talks about killing, maiming, wounding, poisoning or injuring dogs, birds or other animals that are not cattle and are kept for a lawful purpose. It is the "kept for a lawful purpose" that does not protect stray animals. The same wording is used in the provision on poisoning.

**The Chairman:** We heard that last week from other witnesses.

**Mr. Draper:** That is where there is no protection for the stray cat when someone puts poison out or decides to shoot the stray cat that is not kept for a lawful purpose. We have been frustrated by that in a number of cases. It is a significant weakness.

**Senator Baker:** Could we ask that where the witnesses are referring to case law they provide examples of cases, if possible?

**Mr. Draper:** Certainly, if they are reported. You must realize that not all animal cruelty cases are reported and therefore accessible. I will give you the cases we are aware of.

**Senator Baker:** It is true that they are not all reported. In order for you to get a legal opinion, I presume your lawyers would have a copy of the unreported case.

**Mr. Draper:** It is not the society's lawyers. We are dealing with Crown attorneys here. They are our prosecutors. We do not prosecute our own cases, contrary to what others have said. Absolutely, we can supply you with the information we have.

**Le président :** Si l'entraînement est une activité cruelle, la disposition s'applique.

**M. Draper :** Oui. Le problème, c'est que nous ne trouvons pas généralement ces personnes au moment où se tiennent les combats de chiens. Nous sommes au courant de l'existence d'installations d'entraînement, et nous connaissons leurs méthodes d'entraînement. Ils utilisent des stéroïdes et des poids.

Nous savons où ces activités ont lieu, mais ni les dispositions actuelles ni celles du projet de loi S-213 ne permettent de faire quoi que ce soit.

**Le sénateur Nolin :** Nous n'avons jamais trouvé à redire à cette question. Je compatis à votre problème de preuve. Nous avons soulevé certaines questions à l'égard de la qualité de la preuve exigée. Nous n'avons jamais trouvé à redire à cette question.

**M. Draper :** L'autre question dont nous avons parlé concerne les animaux errants et leur protection. Malheureusement, le libellé proposé à l'article 445 du projet de loi S-213 nous impose encore une formulation qui nous empêche de protéger les animaux errants. Le projet de loi interdit de tuer, de mutiler, de blesser, d'empoisonner ou d'estropier des chiens, des oiseaux ou d'autres animaux qui ne sont pas du bétail et qui sont gardés pour une fin légitime. C'est le « gardés pour une fin légitime » qui ne protège pas les animaux errants. On utilise la même formulation relative à l'empoisonnement.

**Le président :** D'autres témoins nous ont dit cela la semaine dernière.

**M. Draper :** C'est là que s'estompe toute forme de protection pour le chat errant lorsqu'une personne cherche à l'empoisonner ou décide de tirer sur le chat errant qui n'est pas gardé pour une fin légitime. Nous avons été frustrés par cela dans un certain nombre de cas. C'est une lacune importante.

**Le sénateur Baker :** Pourrions-nous demander aux témoins qui parlent de jurisprudence de nous fournir des exemples, si c'est possible?

**M. Draper :** Certainement, si les affaires ont fait l'objet d'un rapport. Vous devez comprendre que les affaires relatives à la cruauté envers les animaux ne font pas toutes l'objet d'un rapport, de sorte qu'elles ne sont pas toutes accessibles. Je vais vous fournir de l'information sur les affaires dont nous avons eu connaissance.

**Le sénateur Baker :** Elles ne font pas toujours l'objet d'un rapport, c'est vrai. Je présume que vos avocats ont dû obtenir copie d'une affaire n'ayant pas fait l'objet d'un rapport en vue de vous donner un avis juridique.

**M. Draper :** Il ne s'agit pas des avocats de la société. Il s'agit plutôt des procureurs de la Couronne. Ce sont eux qui plaident en notre nom. Contrairement à ce que d'autres témoins ont laissé entendre, nous ne plaçons pas dans le cadre des poursuites que nous engageons. Nous pouvons certainement vous fournir l'information dont nous disposons.

**Senator Baker:** Normally with an unreported case, someone who has a concern will ask for the tape or transcript, then it would be transcribed, a small amount would be charged, and the person would have that to use as case law.

Anything you have in that regard would be helpful to the committee. This is our problem with a lot of this stuff.

We read a lot of case law. It comes out of our ears. In order to understand a lot of what is said here about wilful neglect, for example, the term “departing markedly from the standard of care” is used, which you hope to introduce in Bill S-373. My goodness, that is a standard expression of judgment of anything that is not clearly marked “wilful” or covers a *mens rea* of any offence like that.

Could you please supply us with any reported or unreported case for which you have a transcript, so that we will have some substance?

**Mr. Draper:** Absolutely.

**Senator Milne:** I have a fast question. You say this does not cover stray animals. However, in the bill, proposed section 445.1(1) states:

Every one commits an offence who

(a) wilfully causes or, being the owner, wilfully permits to be caused unnecessary pain, suffering or injury to an animal or a bird.

To me, that covers every animal.

**Senator Nolin:** That is the *mens rea*.

**Senator Milne:** It is the “wilfully” that they have a concern with. Still, it covers every animal, whether they are tame, wild, escaped, or anything.

**Mr. Draper:** You are correct. I was referring to proposed section 445 and you are referring to proposed section 445.1(1)(a). They are two separate sections.

Yes, I agree with you; the section that talks about causing unnecessary pain, suffering and injury appears to apply to all animals. However, it is very difficult in that case, without some clarity, because of the Crown prosecutors, who often do not wish to move ahead with the prosecutions.

You are right. On the face of it, that section does apply to all animals. I was referring to a separate section.

**Le sénateur Baker :** En général, lorsqu’une affaire n’a pas fait l’objet d’un rapport, une personne qui a des préoccupations pourra demander une cassette ou une transcription, alors la séance ferait l’objet d’une transcription, des frais modestes seraient imposés au demandeur, et ce dernier pourrait utiliser la transcription à titre de jurisprudence.

Notre comité se réjouira d’obtenir tout ce que vous lui fournirez. C’est le problème auquel nous sommes souvent confrontés avec ce genre de chose.

Nous lisons beaucoup de jurisprudence. Elle nous sort par les oreilles. Pour comprendre une grande part de ce qui est dit ici au sujet de la négligence volontaire, par exemple, on parle d’un « comportement qui s’écarte de façon marquée du comportement normal », formule que vous espérez faire adopter dans le projet de loi S-373. Bonté divine, c’est une expression couramment utilisée pour désigner toute chose qui n’est pas clairement qualifiée de « délibérée » ou pour décrire l’intention criminelle liée à toute infraction de ce genre.

Pourriez-vous s’il vous plaît, nous fournir la transcription d’une affaire, qu’elle ait fait l’objet d’un rapport ou non, afin que nous ayons un peu de matière?

**M. Draper :** Certainement.

**Le sénateur Milne :** J’aimerais poser une question, rapidement. Vous dites que cela ne s’applique pas aux animaux errants. Cependant, le paragraphe 445.1(1) du projet de loi prévoit ce qui suit :

Commet une infraction quiconque

a) volontairement cause ou, s’il en est le propriétaire, volontairement permet que soit causée à un animal ou un oiseau une douleur, souffrance ou blessure, sans nécessité;

Selon moi, cela s’applique à tout animal.

**Le sénateur Nolin :** C’est l’intention criminelle.

**Le sénateur Milne :** C’est le « volontairement » qui les préoccupe. Néanmoins, la disposition vise tout animal, qu’il soit apprivoisé, sauvage, en fuite ou autre chose.

**M. Draper :** Vous avez raison. Je faisais référence à l’article 445 proposé, et vous faites référence à l’alinéa 445.1(1)a) proposé. Il s’agit de deux dispositions distinctes.

Oui, je suis d’accord avec vous; l’article relatif à la douleur, à la souffrance et à la blessure causée sans nécessité s’applique à tous les animaux. Toutefois, il est très difficile, dans le cas qui nous occupe, de faire quoi que ce soit en l’absence d’un libellé plus clair, car, bien souvent, les procureurs de la Couronne ne sont pas disposés à engager des poursuites.

Vous avez raison. À première vue, cette disposition s’applique effectivement à l’ensemble des animaux. Mais je parlais d’un autre article.



**Senator Milne:** This would also apply to the animal rights activists who release all kinds of mink that are being farmed. They open up the cages and let them go. Ninety per cent of the poor mink die within two days. They starve to death. They do not know how to feed themselves.

**Senator Downe:** I have a comment rather than a question. The discussion today was very interesting.

Your questions, in particular, raised some problems between the current laws on the books and enforcement. I think there was an appetite around the discussion today to address some of the concerns. I would hope that at some point, before this bill proceeds, the committee would consider some amendments to improve it.

**Senator Joyal:** Dr. Borwein, if I remember correctly, when you testified previously, you mentioned that the code of practice that applies to researchers in Canada was under review. Could you explain to us the process through which the code is the object of regular study, is developed through your professional organization and is implemented?

**Dr. Borwein:** That is not done through the medical domain only, because you would be aware of it. The Canadian Council on Animal Care, CCAC, was originally set up about 40 years ago by a renowned veterinarian, Dr. Harry Rowsell. He was concerned that there was no organized guideline for how animals are treated and transported. That council has since grown. It has two volumes of guidelines, and there are regular assessments at any institution that uses animals for research, not just medical ones. The council is now quasi-recognized by government, though it is not a government body, and it does encompass a broad number of groups and people, including of course the Canadian Federation of Humane Societies. The CCAC is constantly evolving as other issues come to light.

The CCAC is of such repute and importance that funding bodies like the Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada and the Canadian Institutes of Health Research will withdraw funding from any organization that is not in compliance with the CCAC's guidelines. Reasonable warning and time have to be given because an institution may have to spend \$1 million to fix something, but institutions do have to follow those guidelines.

The influence of the council is enormous. People who serve on it know that it is in everyone's interest to keep it working and to keep it appropriate. There are always differences of opinion as to what exactly constitutes pain. That was discussed during the previous meeting I attended here. I think the CCAC is not only terribly significant for the standards, education and protection of our medical

**Le sénateur Milne :** Cela s'appliquerait également aux militants pour la protection des droits des animaux qui libèrent des visons d'élevage. Ils ouvrent les cages et les laissent partir. Or, 90 p. 100 de ces pauvres bêtes meurent dans les deux jours qui suivent. Elles meurent de faim. Elles ne savent pas comment se nourrir.

**Le sénateur Downe :** J'aimerais non pas poser une question, mais bien formuler un commentaire. La discussion d'aujourd'hui est très intéressante.

Vos questions, en particulier, ont permis de mettre en relief certains écarts entre les lois actuellement en vigueur et leur exécution. J'ai cru percevoir, chez les intervenants ici présents, un désir d'examiner certaines de ces préoccupations. J'espère qu'à un moment donné, avant que le projet ne soit adopté, le comité envisagera des amendements visant à améliorer le projet de loi.

**Le sénateur Joyal :** Docteur Borwein, si je me souviens bien, à l'occasion de votre témoignage antérieur, vous aviez mentionné que le code de pratique s'appliquant aux chercheurs au Canada faisait l'objet d'un examen. Pourriez-vous nous expliquer le processus dans lequel s'inscrit l'examen périodique du code de pratique, sa mise au point par l'entremise de votre organisme professionnel, et son application?

**Dre Borwein :** Cela ne vise pas que le domaine médical, car vous le sauriez. Le Conseil canadien de protection des animaux, ou CCPA, a été mis sur pied par un vétérinaire de renom, le Dr Harry Rowsell, il y a environ 40 ans. Il était préoccupé par l'absence de directives reconnues relatives à la façon dont les animaux sont traités et transportés. Le conseil a grandi depuis cette époque. Nous avons deux volumes de directives, et tout établissement qui utilise des animaux à des fins de recherche — et pas seulement la recherche médicale — fait régulièrement l'objet d'une évaluation. Le conseil jouit maintenant d'une reconnaissance partielle de la part du gouvernement, même s'il ne s'agit pas d'un organisme gouvernemental, et il regroupe un large éventail d'organismes et de personnes, y compris, bien sûr, la Fédération des sociétés canadiennes d'assistance aux animaux. Le CCPA évolue constamment lorsque de nouveaux enjeux prennent de l'importance.

La réputation et l'importance du CCPA sont telles que des organismes bailleurs de fonds, comme le Conseil de recherche en sciences naturelles et en génie du Canada et les Instituts de recherche en santé du Canada, vont retirer le financement consenti à tout organisme qui ne se conforme pas aux directives du CCPA. Il faut émettre un avertissement et consentir à un délai raisonnable, car un établissement peut devoir dépenser un million de dollars pour corriger quelque chose, mais les établissements sont néanmoins tenus de se plier aux directives.

L'influence du conseil est énorme. Les gens qui y siègent savent qu'il est dans l'intérêt de tout le monde d'en assurer la bonne marche et de veiller à ce que ces activités soient appropriées. Il y a toujours des divergences d'opinion lorsque vient le temps de déterminer exactement ce qui constitue de la douleur. On a abordé cette question à l'occasion de la rencontre précédente à laquelle j'ai assisté ici. Je crois que le CCPA, en plus de son importance

research, but it also has international reputé and standing now. It is a model, in fact.

We have learned from countries like Britain, where many of these things are legislated, that it is harder to change legislation than to change guidelines. The Canadian Council on Animal Care can modify its guidelines with much less fuss and bother than taking things through a legislative process. The important thing is that it works. Whether everyone thinks it works perfectly — well, that is a human situation.

We are very proud of the work of the Canadian council and very glad that a veterinarian set it up. He got the Order of Canada for his work, and he richly deserved it. We are lucky to have the Canadian Council of Animal Care and the standards it sets for research animals.

**The Chairman:** Ms. MacDonald, you were nodding. Do you want to comment on Dr. Borwein's answer?

**Ms. MacDonald:** Certainly I would agree with Dr. Borwein that the CCAC is very well recognized around the world and has a good system of oversight for the use of animals in research. As I mentioned before, though, they do not have a problem with taking animals out of the property section in the law, and they did support the previous government's bill.

**Dr. Borwein:** I do not know whether or not they have a problem. They decided not to comment, not to take a stand on that. This is an evolving situation also; some of the earlier discussions bypassed a number of medical bodies. That list of those who approved the earlier bill did not involve them.

In any case, today we are dealing with the here and now and the bill before us, and it was stated earlier that, in this imperfect world, sometimes we settle for less than perfect.

**The Chairman:** That is a good note on which to end. Mr. Draper, Ms. MacDonald, Dr. Borwein, on behalf of the committee, I thank you very much for your interesting interventions and explanations on this bill and on some of its predecessors.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, December 5, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 1:45 p.m. to give consideration to the motion, together with the message from the House of Commons dated November 21, 2006, concerning Bill C-2, providing for

énorme au chapitre de la normalisation, de l'éducation et de la protection de nos activités de recherche médicale, jouit aussi d'une réputation et d'une influence à l'échelle internationale. De fait, il sert de modèle.

L'expérience de pays comme la Grande-Bretagne, où de nombreuses choses font l'objet de lois, nous a permis d'apprendre qu'il est plus difficile de modifier la loi que de modifier des directives. Le Conseil canadien de protection des animaux peut modifier ces directives avec beaucoup plus de souplesse que si on devait amorcer un processus législatif. L'important, c'est que cela fonctionne. Pour ce qui est de savoir si tout le monde est d'avis que cela fonctionne parfaitement — eh bien, il est tout à fait humain de critiquer.

Nous sommes très fiers du travail du Conseil canadien, et nous sommes très heureux qu'un vétérinaire l'ait créé. On l'a remercié de son excellent travail en lui décernant l'Ordre du Canada, et c'est un honneur tout à fait mérité. Nous sommes chanceux d'avoir le Conseil canadien de protection des animaux et de pouvoir miser sur les normes qu'il fixe pour le bien des animaux destinés à la recherche.

**Le président :** Madame MacDonald, vous hochez la tête. Voulez-vous ajouter quelque chose aux commentaires de la Dre Borwein?

**Mme MacDonald :** Je suis certainement d'accord avec l'affirmation de la Dre Borwein selon laquelle le CCPA est reconnu partout dans le monde et est doté d'un système efficace de surveillance de l'utilisation d'animaux en recherche. Toutefois, comme je l'ai déjà mentionné, le conseil ne s'oppose pas au retrait des dispositions relatives à la cruauté envers les animaux de la section du Code criminel relative aux crimes contre la propriété, et il a appuyé le projet de loi du gouvernement précédent.

**Dre Borwein :** J'ignore si le conseil est d'accord ou non. Il a décidé de ne pas commenter, de ne pas prendre position sur cette question. C'est également une situation en évolution; certaines des discussions antérieures écartaient un certain nombre d'organismes du domaine de la médecine. Le conseil ne figure pas dans la liste des intervenants qui ont appuyé le projet de loi précédent.

De toute façon, nous nous intéressons aujourd'hui au projet de loi qui nous a été présenté, et, comme quelqu'un l'a déclaré plus tôt, nous vivons dans un monde imparfait, et nous devons parfois nous contenter de choses imparfaites.

**Le président :** Cette dernière intervention nous permettra de terminer sur une bonne note. Monsieur Draper, madame MacDonald, docteur Borwein, au nom des membres du comité, je vous remercie beaucoup de vos interventions intéressantes et de vos explications à l'égard de ce projet de loi et de certains projets de loi qui l'ont précédé.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi le 5 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit ce jour à 13 h 45 pour examiner la motion ainsi que le message de la Chambre des communes daté du 21 novembre 2006, concernant le projet de loi C-2, Loi prévoyant



conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I would like to call this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order. Our order of reference today requires us to consider the motion of the Honourable Senator LeBreton in relation to the message from the House of Commons concerning Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. The act is more commonly known as the federal accountability act. An amendment to that motion in the Senate referred the actual message from the House of Commons to our committee as well as a reporting date of December 7, 2006, which is this Thursday.

Let me begin with a little history on this bill. It received first reading in the House of Commons on April 11, 2006 and was passed by that House on June 21. It received first reading in the Senate on June 22 and was referred to this committee on June 27, the day we commenced our hearings. Over several months, the committee heard from over 160 witnesses and spent more than 100 hours studying this bill. In our report presented on October 26, this committee recommended 156 amendments to the bill. Further amendments were made at report stage and at third reading.

With respect to the message from the House of Commons, we must remember that in the message, the amendment numbers refer to the amendments adopted by the Senate at all stages. That is a point that Senator Day has made repeatedly to us. As I have stated in our fourth report, our committee made 156 amendments to Bill C-2. Additional amendments were made to the report at third reading. Therefore, the message from the House of Commons deals with 158 amendments.

In its message, the House of Commons agreed with the Senate amendments numbered 1, 3, 13, 16, 17, 21, 26, 27, 32, 33, 55(e)(i), 63, 64, 66, 67, 70, 72 to 79, 81, 82, 84, 86, 87, 91, 93, 95, 97, 99, 103 to 106, 111, 112, 114, 117, 122, 124 to 127, 135, 144, 146, 152, 156 and 158. Consequently, honourable senators, these amendments are no longer on the table. They have been agreed to.

The House of Commons rejected amendments 2, 4 to 12, 14, 15, 18 to 20, 22 to 25, 28, 30, 31, 34 to 54, 55(a) to (d), 55(e) (ii) to (viii), 56 to 62, 65, 68, 69, 71, 80, 83, 85, 88 to 90, 92, 94, 96, 100 to 102, 107 to 110, 113, 115, 116, 118 to 121, 123, 128 to 134, 136 to 143, 145, 147 to 151, 154, 155 and 157. Senator LeBreton's motion asks that the Senate do not insist on these amendments.

des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, la séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles est ouverte. Selon notre ordre de renvoi d'aujourd'hui, nous examinons la motion de l'honorable sénateur LeBreton relative au message de la Chambre des communes concernant le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. Cette loi est plus couramment appelée la loi fédérale sur la responsabilité. Un amendement apporté à cette motion au Sénat faisait référence au message qu'avait transmis la Chambre des communes à notre comité ainsi qu'à la date du 7 décembre 2006 pour la remise du rapport, qui est jeudi prochain.

Permettez-moi de faire un bref historique de ce projet de loi. Il a été lu en première lecture à la Chambre des communes le 11 avril 2006 et a été adopté par cette Chambre le 21 juin. Il a été lu en première lecture au Sénat le 22 juin et a été renvoyé au comité le 27 juin, le jour auquel nous avons commencé nos audiences. Sur une période de plusieurs mois, le comité a entendu plus de 160 témoins et consacré plus de 100 heures à l'étude de ce projet de loi. Dans notre rapport déposé le 26 octobre, le comité recommandait 156 amendements au projet de loi. D'autres amendements ont été apportés à l'étape du rapport et en troisième lecture.

Pour ce qui est du message émanant de la Chambre des communes, il convient de rappeler que dans le message, les numéros des amendements font référence aux amendements adoptés par le Sénat, à quelque étape que ce soit. C'est un point sur lequel le sénateur Day a insisté à plusieurs reprises. Comme je l'ai déclaré dans notre quatrième rapport, notre comité a apporté 156 amendements au projet de loi C-2. Deux amendements supplémentaires ont été introduits dans le rapport en troisième lecture. Par conséquent, le message émanant de la Chambre des communes porte sur 158 amendements.

Dans son message, la Chambre des communes déclare accepter les amendements du Sénat portant les numéros 1, 3, 13, 16, 17, 21, 26, 27, 32, 33, 55(e)(i), 63, 64, 66, 67, 70, 72 à 79, 81, 82, 84, 86, 87, 91, 93, 95, 97, 99, 103 à 106, 111, 112, 114, 117, 122, 124 à 127, 135, 144, 146, 152, 156 et 158. Par conséquent, honorables sénateurs, ces amendements ne font plus l'objet de discussion. Ils ont été adoptés.

La Chambre des communes a rejeté les amendements 2, 4 à 12, 14, 15, 18 à 20, 22 à 25, 28, 30, 31, 34 to 54, 55(a) à d), 55(e) (ii) à (viii), 56 à 62, 65, 68, 69, 71, 80, 83, 85, 88 à 90, 92, 94, 96, 100 à 102, 107 à 110, 113, 115, 116, 118 à 121, 123, 128 à 134, 136 à 143, 145, 147 à 151, 154, 155 et 157. Dans sa motion, le sénateur LeBreton demande que le Sénat n'insiste pas pour que ces amendements soient adoptés.

Finally, the House of Commons agreed with the principles set out in parts of amendments 29, 98 and 153 but proposed revised wording of these amendments. Senator LeBreton's motion asked that the Senate concur in the House of Commons' amendments.

Our task, honourable senators, is to draft and adopt a report that would recommend to the Senate the wording for the message to be sent back to the House of Commons in response to its message of November 21, 2006.

Today we will be hearing from two sets of witnesses in relation to our order of reference.

Tomorrow, we will be considering our report. I would like to briefly outline the framework for these proceedings. Honourable senators, as you know, we are permitted by the rules to go in camera to discuss draft reports, should we believe it is necessary to do so. However, unless I get a contrary view from the committee, I believe that our general discussion tomorrow should be in public.

Pursuant to parliamentary practice and procedure, for each of the amendments we have three options. We can accept the proposal made by the House of Commons, we can reject it by insisting upon the Senate's original amendment, or we can put forth the same alternative wording to address our concerns with respect to a given section.

Since we must report to the chamber by Thursday of this week, I suggest that we be prepared to finalize our decisions tomorrow so that the staff can proceed with drafting a report that evening. Thus, when we gather tomorrow, we should proceed without delay on the discussion of the substantive issues. We will have the option of speaking to each amendment separately, or to groupings of amendments on the same topic. We can then meet on Thursday morning to adopt the draft report.

Honourable senators, I also suggest that for tomorrow, since we have a number of senators interested in taking part in the discussion, that on the first round, at least, we limit our comments to five minutes. In that way, we can give everyone an opportunity. We are familiar with these issues, and we have debated them at great length, and we are here not so much with respect to the substance of these issues but with respect to the reply we received from the other place.

Honourable senators, I would now like to call upon the officials from the Canadian Wheat Board. We have before us Mr. Ken Ritter, the Chair of the Board of Directors, and Mr. Jim McLandress, General Counsel.

Honourable senators will know that the Canadian Wheat Board is a farmer-controlled organization that markets wheat and barley grown by Western Canadian producers. It is based in Winnipeg, Manitoba. It is the largest single seller of wheat and barley in the world, holding more than 20 per cent of the international market.

Enfin, la Chambre des communes a souscrit aux principes énoncés dans certaines parties des amendements 29, 98 et 153 mais a proposé une formulation révisée de ces amendements. Dans sa motion, le sénateur LeBreton invite le Sénat à souscrire aux amendements de la Chambre des communes.

Honorables sénateurs, notre tâche consiste à préparer et à adopter un rapport qui recommanderait au Sénat d'adopter le texte du message qui sera renvoyé à la Chambre des communes en réponse à son message du 21 novembre 2006.

Nous allons entendre aujourd'hui deux séries de témoins au sujet de notre ordre de renvoi.

Demain, nous examinerons notre rapport. J'aimerais exposer brièvement le cadre de ces délibérations. Honorables sénateurs, comme vous le savez, le Règlement nous autorise à siéger à huis clos pour discuter des projets de rapports, si nous estimons que cela est nécessaire. Néanmoins, à moins que les membres du comité soient d'avis contraire, je pense que nous devrions tenir en public la discussion générale que nous aurons demain.

Conformément à la pratique et à la procédure parlementaires, nous pouvons prendre trois décisions à l'égard de chacun des amendements. Nous pouvons accepter la proposition présentée par la Chambre des communes, nous pouvons la rejeter en insistant pour conserver l'amendement original présenté par le Sénat ou nous pouvons présenter la même formulation alternative de façon à prendre en compte nos préoccupations à l'égard d'un article donné.

Étant donné que nous devons présenter notre rapport à la Chambre jeudi prochain au plus tard, je pense que nous devrions être prêts à finaliser nos décisions demain pour que le personnel du comité puisse élaborer un rapport demain soir. Ainsi, lorsque nous nous réunirons demain, nous pourrions procéder sans délai à une discussion portant sur les questions de fond. Nous pourrions soit examiner chaque amendement séparément soit regrouper les amendements qui portent sur le même sujet. Nous pourrions ensuite nous réunir jeudi matin pour adopter le projet de rapport.

Honorables sénateurs, je propose également qu'étant donné qu'un certain nombre de sénateurs souhaitent participer à la discussion, nous limitions demain nos commentaires à cinq minutes, pour le premier tour au moins. Tout le monde pourra ainsi prendre la parole. Nous connaissons bien ces questions; nous en avons débattu de façon approfondie et le débat d'aujourd'hui ne porte pas tant sur le fond de ces questions mais que la réponse que nous avons reçue de l'autre endroit.

Honorables sénateurs, j'aimerais maintenant vous présenter les représentants de la Commission canadienne du blé. Nous accueillons M. Ken Ritter, le président du conseil d'administration, et M. Jim McLandress, avocat-conseil.

Les honorables sénateurs savent que la Commission canadienne du blé est un organisme contrôlé par les agriculteurs qui commercialise le blé et l'orge produits par les agriculteurs de l'Ouest du Canada. Son siège est à Winnipeg, au Manitoba. C'est le premier vendeur de blé et d'orge au monde, puisqu'il détient plus de 20 p. 100 du marché international.



**Ken Ritter, Chair of the Board of Directors, Canadian Wheat Board:** Thank you, Mr. Chairman. As you mentioned, my colleague Jim McLandress is the general counsel to the Canadian Wheat Board. My name is Ken Ritter; I am chairman of the Canadian Wheat Board's board of directors. I farm in the Kindersley area of Western Saskatchewan and in my third term as an elected representative of farmers in my district.

On September 20, the Canadian Wheat Board appeared before this same committee to request that it be removed from the list of entities designated as "other government institutions" that are subject to the Access to Information Act. Our argument then, as it is now, was that the CWB is not a government agency, that it already has an information policy and that adding it to this list would only add unnecessary cost to the Canadian Wheat Board's operations, costs which farmers bear in whole.

Barring outright removal, we requested at the time that the Canadian Wheat Board at least be provided the same kind of protection that is afforded to four other organizations listed in proposed section 18.1(1) of the Access to Information Act, namely, Canada Post, Export Development Canada, the Public Sector Pension Investment Board, and VIA Rail.

The Canadian Wheat Board wishes to extend its gratitude to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for having proposed amendments to the Access to Information Act that addressed our concerns. It was our hope that the amended bill would pass in the House of Commons and that we would be finished with this issue; unfortunately, that was not the case. The House of Commons has put the Canadian Wheat Board back on the list of other government institutions, and it finds itself today in much the same position, as it was when I spoke to you in September. While we are still of the opinion that the CWB should not be subject to the Access to Information Act, we realize that there are political realities. If these realities are there, we believe that at this point the proposed legislation should be amended to grant the CWB the extra protection to which I earlier referred. Like the Canadian Wheat Board, VIA Rail Incorporated, Export Development Canada, the Public Sector Pension Investment Board and Canada Post, we are all engaged in extensive commercial activities where the disclosure or possible disclosure of commercially sensitive information could put the organization at a commercial disadvantage.

However, the proposed section 18.1(1) will give these entities additional protections for sensitive information. Specifically, where the information contains trade secrets or financial, commercial, scientific or technical information, the entity only

**Ken Ritter, président du conseil d'administration, Commission canadienne du blé :** Merci, monsieur le président. Comme vous l'avez mentionné, mon collègue Jim McLandress est l'avocat-conseil de la Commission canadienne du blé. Je m'appelle Ken Ritter; je suis le président du conseil d'administration de la Commission canadienne du blé. J'exploite une ferme dans la région de Kindersley dans l'ouest de la Saskatchewan et je remplis mon troisième mandat de représentant élu des agriculteurs de mon district.

Le 20 septembre, la Commission canadienne du blé a comparu devant ce même comité pour demander que son nom soit supprimé de la liste des entités visées par l'expression « autres institutions fédérales » auxquelles s'applique la Loi sur l'accès à l'information. Notre argument à l'époque, et qui est toujours le même aujourd'hui, était que la commission n'est pas une agence gouvernementale, qu'elle a déjà adopté une politique en matière d'information et que l'ajouter à cette liste ne ferait qu'alourdir inutilement les coûts de fonctionnement de la Commission canadienne du blé, coûts qui sont entièrement assumés par les agriculteurs.

Dans le cas où la commission ne serait pas supprimée de cette liste, nous demandions à l'époque que la Commission canadienne du blé bénéficie au moins du même genre de protection que celle qui est accordée à quatre autres organisations énumérées dans le projet de paragraphe 18.1(1) de la Loi sur l'accès à l'information, à savoir la Société canadienne des postes, Exportation et Développement Canada, l'Office d'investissement des régimes de pension du secteur public et VIA Rail Canada.

La Commission canadienne du blé souhaite exprimer au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles sa reconnaissance pour avoir proposé d'apporter à la Loi sur l'accès à l'information des amendements qui répondent à nos préoccupations. Nous espérons que le projet de loi modifié serait adopté par la Chambre des communes et que cette question serait ainsi réglée; malheureusement, cela n'a pas été le cas. La Chambre des communes a réinscrit la Commission canadienne du blé sur la liste des autres institutions fédérales et elle se retrouve aujourd'hui à peu près dans la même position que celle qu'elle occupait lorsque je vous ai parlé en septembre. Nous estimons toujours que la commission ne devrait pas être visée par la Loi sur l'accès à l'information, mais nous comprenons qu'il faut tenir compte de la situation politique. Compte tenu de cette situation, nous estimons qu'il y aurait lieu maintenant de modifier le projet de loi de façon à accorder à la commission la protection supplémentaire à laquelle j'ai fait référence il y a un instant. Tout comme la Commission canadienne du blé, la Société canadienne des postes, Exportation et Développement Canada, l'Office d'investissement des régimes de pension du secteur public et VIA Rail Canada exercent tous principalement des activités commerciales et la divulgation ou le risque d'avoir à divulguer des renseignements commerciaux sensibles pourrait compromettre la position commerciale de ces organismes.

Cependant, le projet de paragraphe 18.1(1) accordera à ces entités une protection supplémentaire pour les renseignements sensibles. Plus précisément, lorsque l'information contient des secrets commerciaux ou des renseignements financiers,

has to establish that it has consistently treated that information as confidential. It will not have to establish that the information has or may have substantial value. That is important, since despite the fact that the information in question may clearly be commercially sensitive, it may well be impossible to establish to the standards required by the ATIA that the information has substantial value in its own right.

The Canadian Wheat Board is in a similar situation. It deals with hundreds of commercially sensitive transactions each day. Viewed in isolation, the information related to any one of these transactions may or may not be considered to be of substantive value. Collectively, however, the information could put at risk the Canadian Wheat Board's ability to act effectively on farmers' behalf. Therefore, if it has to be made subject to Access to Information Act, the Canadian Wheat Board asks that it be added to the list of organizations currently protected under proposed section 18.1(1).

It should also be noted that a similar request was made to the Minister of Agriculture and Agri-food in a letter dated September 19, 2006. The letter was copied to the President of the Treasury Board.

I wish to again thank the members of the committee for the attention you have given this issue. It is my sincere hope that the request that the CWB is making here today will not only garner your support and that of the Senate as a whole, but also yield a bill that can successfully pass through the House of Commons.

**Senator Baker:** I would like to welcome our witnesses, especially Mr. McLandress. One of his first reported cases concerned the rules of the road 15 years ago in a case before the Manitoba Court of Queen's Bench. One might say he is still fighting for the right rules of the road.

As the chair pointed out, the Canadian Wheat Board is a farmer-controlled marketing organization. The CWB is recognized in various judgments of the Competition Tribunal hearings of which you have been a part, having had to fight to become a part in some cases. In a recent case, it was stated, "All the sales revenue earned by the CWB, after deducting operating costs, is returned to approximately 70,000 producers of CWB grains."

Mr. McLandress, why is it so difficult to convince people that you are not and have not been for quite some time a government agency, that you are in a highly competitive market and that you continually have to display that before tribunals and in discussions with the Competition Bureau? Why is it so

commerciaux, scientifiques ou techniques, il suffit que l'entité démontre qu'elle a toujours traité ce type de renseignements comme confidentiels. Elle ne sera pas tenue de démontrer que l'information a ou peut avoir une valeur importante. C'est une réserve qui peut jouer un grand rôle, parce que, même si l'information en question est manifestement une information sensible sur le plan commercial, il pourrait être impossible d'établir, selon les normes exigées par la LAI, que l'information en question a, par sa nature même, une valeur importante.

La Commission canadienne du blé se trouve dans une situation semblable. Elle effectue tous les jours des centaines d'opérations commerciales sensibles. Considérée isolément, l'information relative à une de ces opérations pourrait ne pas être considérée comme ayant une valeur importante. Regroupées, ces informations pourraient toutefois mettre en danger la capacité de la Commission canadienne du blé d'agir efficacement pour le compte des agriculteurs. Par conséquent, si la Commission canadienne du blé est assujettie à la Loi sur l'accès à l'information, elle demande d'être ajoutée à la liste des organismes protégés actuellement aux termes du projet de paragraphe 18.1(1).

Il convient également de noter que le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a présenté une demande semblable dans une lettre datée du 19 septembre 2006. Une copie de cette lettre a été transmise au président du Conseil du Trésor.

Je tiens une fois de plus à remercier les membres du comité de l'attention qu'ils ont accordée à cette question. J'espère sincèrement que la demande que présente aujourd'hui la commission va non seulement bénéficier de votre appui et de celui de l'ensemble du Sénat, mais également se traduire par un projet de loi qui pourra être adopté par la Chambre des communes.

**Le sénateur Baker :** J'aimerais souhaiter la bienvenue à nos témoins, en particulier à M. McLandress. Une des premières affaires rapportées dont il s'est occupé portait sur le code de la route et a été entendue par la Cour du Banc de la Reine du Manitoba il y a une quinzaine d'années. On pourrait dire qu'il se bat encore pour avoir un bon code de la route.

Comme le président l'a fait remarquer, la Commission canadienne du blé est un organisme de commercialisation contrôlé par les agriculteurs. La commission est mentionnée dans divers jugements du Tribunal de la concurrence, dans des affaires où elle était partie, ayant parfois été obligée de lutter pour obtenir le statut d'intervenante. Dans une affaire récente, le tribunal a déclaré : « Toutes les recettes provenant des ventes effectuées par la commission sont retournées, après déduction des coûts de fonctionnement, à près de 70 000 producteurs céréaliers qui relèvent de la commission ».

Monsieur McLandress, pourquoi est-il si difficile de convaincre les gens que la commission n'est pas, et n'est pas depuis très longtemps, une agence gouvernementale, que vous oeuvrez dans un marché hautement compétitif et que vous êtes constamment obligé de le montrer devant les tribunaux administratifs et au



difficult for some people to understand that you are not a government agency?

**Jim McLandress, General Counsel, Canadian Wheat Board:** Thank you for your comments Senator Baker.

It is always difficult to speak for others. As you said, the Canadian Wheat Board has regularly been involved with entities such as the Competition Bureau and the Canadian Transportation Agency. It requires a lot of explanation up front, so you will see that type of language repeated quite regularly. The Agricore United merger presented our first need to go to the Competition Bureau. Under the rules, we have to intervene, which means we need to explain who we are and what we do. I cannot speak for the Canadian Transportation Agency, but that is an entity with which we have a longer history and an entity that is familiar with what we are and it has a better sense of our role.

The bigger problem, in some ways, is not convincing these agencies that we are not a government agency. It is clear in the legislation that we are not, but we are still fighting that battle in Ottawa.

**Senator Baker:** I understand that you were granted intervenor status, the right to cross-examine and so on.

**Mr. McLandress:** In the Competition Bureau proceedings we had intervenor status. There have been various proceedings before the bureau. We worked very closely with the tribunal and have been heavily involved in that exercise, which is still ongoing.

**Senator Baker:** You have always been very successful, with reported cases anyway, as far as the courts are concerned.

**Mr. McLandress:** We have not lost yet.

**Senator Baker:** You have addressed the question in a general sense, but why do you think the Government of Canada and the House of Commons still believe that the CWB is a government agency? Do you have any legal words of advice for the people in the other place?

**Mr. McLandress:** I would say read the act. At the risk of sounding flippant, it is clear to me. The legislation is clear; the law is clear. I cannot explain the politics of why that debate is taking place, but it clearly is taking place. I am not the one to speak to the politics of it; Mr. Ritter is probably better positioned to explain the politics involved in the debate. However, from a purely legal perspective, to me there is no question: We are not an agency of the Government of Canada. We are not an arm of the government; we are not there to institute government policy. That is a matter of law.

cours des discussions que vous avez avec le Bureau de la concurrence? Pourquoi certaines personnes ont-elles autant de mal à comprendre que vous n'êtes pas un organisme gouvernemental?

**Jim McLandress, avocat-conseil, Commission canadienne du blé :** Merci pour vos commentaires, sénateur Baker.

Il est toujours difficile de parler pour d'autres personnes. Comme vous l'avez dit, la Commission canadienne du blé est régulièrement en contact avec le Bureau de la concurrence et avec l'Office des transports du Canada. Cela nous oblige à fournir beaucoup d'explications au départ et c'est pourquoi vous allez constater que nous répétons très fréquemment ce genre de formule. La fusion d'Agricore United nous a obligés pour la première fois à nous adresser au Bureau de la concurrence. Selon les règles, nous étions obligés d'intervenir, ce qui veut dire que nous avons dû expliquer la nature de notre organisme et notre mission. Je ne peux pas parler pour l'Office des transports du Canada, mais c'est un organisme avec lequel nous entretenons des relations depuis longtemps et qui connaît bien qui nous sommes et qui comprend également notre rôle.

D'une certaine façon, le plus difficile n'est pas de convaincre ces agences que nous ne sommes pas une agence du gouvernement. La loi indique clairement que nous ne le sommes pas, mais nous sommes toujours en train de nous opposer à Ottawa sur ce point.

**Le sénateur Baker :** Je crois savoir que vous avez obtenu le statut d'intervenant, le droit de contre-interroger les témoins et d'autres choses.

**M. McLandress :** Dans l'instance devant le Bureau de la concurrence, nous avions le statut d'intervenant. Nous avons participé à diverses instances devant le bureau. Nous travaillons en étroite collaboration avec le tribunal et avons participé activement à ses travaux, qui se poursuivent encore.

**Le sénateur Baker :** Vous avez toujours eu beaucoup de réussite devant les tribunaux, du moins en ce qui concerne les décisions rapportées.

**M. McLandress :** Nous n'avons encore jamais perdu.

**Le sénateur Baker :** Vous avez abordé cette question d'un point de vue général, mais pourquoi pensez-vous que le gouvernement du Canada et la Chambre des communes croient encore que la commission est une agence gouvernementale? Auriez-vous quelques conseils juridiques à fournir aux personnes qui siègent dans l'autre endroit?

**M. McLandress :** Je leur dirais de lire la loi. Je ne veux pas paraître cavalier, mais cela me paraît clair. La législation est claire; la loi est claire. Je ne peux pas expliquer les raisons politiques pour lesquelles ce débat a lieu, mais il est évident qu'il y a un débat. Ce n'est pas à moi de parler des aspects politiques de cette question; M. Ritter est probablement mieux placé que moi pour expliquer les aspects politiques de ce débat. Cependant, d'un point de vue purement juridique, il n'y a pour moi aucun doute : nous ne sommes pas une agence du gouvernement du Canada. Nous ne sommes pas une émanation du gouvernement; notre rôle ne consiste pas à mettre en œuvre une politique gouvernementale. C'est ce que dit la loi.

**Senator Milne:** It seems to me that lately the government is deliberately attempting to undermine the Canadian Wheat Board. How many of your 15 board members have been replaced recently?

**Mr. Ritter:** The term of Lynne Pearson, a director, ran out in June, so a replacement was made two or three months later. Another director from Calgary resigned; she has now been replaced. A third director was given a letter on November 29 similar to the one our CEO received, which basically asked for a reply.

**Senator Milne:** The letter asked for a reply to what question?

**Mr. Ritter:** A reply as to why his Order-in-Council appointment should not be rescinded.

**Mr. McLandress:** That position has not yet been filled. We are one director shy.

**Senator Milne:** You are one director short at this point, but two of the three government appointees have been replaced recently.

The Wheat Board is in Bill C-2; board members are being replaced. The voters' list has been, in my opinion, skewed by taking approximately 16,000 voters off of it. The CEO has received a letter saying that he is about to be fired.

I have great problems with including you, I believe illegally, in Bill C-2. In my opinion, it is a further attempt to undermine the effectiveness of the Canadian Wheat Board.

Has anything else happened to undermine your effectiveness? Have you been gagged? Are you allowed to say what you want to here today?

**Mr. Ritter:** I just want to clarify one thing, senator. All the positions have been filled. Glen Findlay from the province of Manitoba was the last to be appointed. Bruce Johnson was appointed from the province of Saskatchewan and Ken Motiuk was appointed from the province of Alberta. Those are the three most recent appointments.

It is no secret that we have asked for a judicial review of the minister's Order-in-Council directive. It has been commonly referred to in the press as a partial gag order. We feel that is justified.

Our legislation sets out that the board of directors can manage and control the organization; that is very clear. Another section relates to the directive powers of the minister. It is only reasonable and fair, when there is a gap in understanding where powers begin and end, that you would ask the court to adjudicate. It is something that the government sees every day.

**Le sénateur Milne :** Il me semble que, depuis quelque temps, le gouvernement essaie délibérément d'affaiblir la Commission canadienne du blé. Parmi les 15 membres de votre conseil, combien ont été remplacés récemment?

**M. Ritter :** Le mandat de Lynne Pearson, une administratrice, a expiré au mois de juin, de sorte qu'un remplaçant a été nommé deux ou trois mois plus tard. Une autre administratrice de Calgary a démissionné; elle a maintenant été remplacée. Un troisième administrateur a reçu une lettre le 29 novembre semblable à celle qu'a reçue notre président-directeur général, lettre qui, pour l'essentiel, demandait une réponse.

**Le sénateur Milne :** La lettre demandait une réponse à quelle question?

**M. Ritter :** Une réponse expliquant pourquoi la nomination effectuée par décret ne devait pas être révoquée.

**M. McLandress :** Ce poste n'a pas encore été comblé. Il nous manque un administrateur.

**Le sénateur Milne :** Il vous manque un administrateur en ce moment, mais deux des trois administrateurs nommés par le gouvernement ont été récemment remplacés.

La Commission canadienne du blé est mentionnée dans le projet de loi C-2; des membres du conseil sont remplacés. La liste des électeurs a été d'après moi modifiée irrégulièrement en supprimant près de 16 000 électeurs. Le président a reçu une lettre l'informant qu'il était sur le point d'être révoqué.

Je comprends très mal que la commission soit visée par le projet de loi C-2, ce qui me paraît illégal. À mon avis, c'est une autre façon d'affaiblir la position de la Commission canadienne du blé.

Y a-t-il eu d'autres décisions visant à affaiblir la commission? Vous a-t-on empêché de parler? Pouvez-vous dire ce que vous voulez en ce moment?

**M. Ritter :** J'aimerais préciser une chose, madame le sénateur. Tous les postes ont été comblés. Glen Findlay de la province du Manitoba est le dernier à avoir été nommé. Bruce Johnson a été nommé pour représenter la Saskatchewan et Ken Motiuk pour représenter l'Alberta. Ce sont là les trois nominations les plus récentes.

Ce n'est un secret pour personne que nous avons demandé le contrôle judiciaire des instructions données par décret. La presse en a fréquemment parlé comme d'une ordonnance d'interdiction partielle; nous pensons que cette expression est justifiée.

La loi énonce que la direction et l'administration des affaires de la commission sont assurées par le conseil d'administration; cela est très clair. Un autre article parle du pouvoir du ministre de donner des instructions à la commission. Lorsqu'il existe des divergences d'opinions au sujet de la portée des pouvoirs d'une commission de ce genre, il paraît tout à fait raisonnable et équitable de demander à un tribunal de se prononcer. Le gouvernement est habitué à ce genre de choses.



**Mr. McLandress:** That is entirely correct. It was no easy step to file a challenge against the Government of Canada under the circumstances. It is not a decision taken lightly. It has reached a point where it is interfering with our ability to do our job.

It is a \$4-billion to \$6-billion corporation, a major marketing organization, and we need some certainty. As Mr. Ritter says, we need to have the lines drawn with clarity.

**Senator Milne:** How many members of your board are appointed by the government? I thought it was three.

**Mr. McLandress:** There are four direct Governor-in-Council appointees. The fifth, the president and CEO, is a government appointee. That appointment is made in consultation with the board and only after the board has fixed remuneration. In that sense, it is the classic trade-off of the king controls the decision but the Parliament controls the purse. It is a forced cooperation.

**Senator Milne:** To your knowledge, since the Wheat Board was formed, has any other government in Canadian history attempted to gag its members?

**Mr. McLandress:** Certainly not to my knowledge, but bear in mind, up until the end of 1998, government-appointed commissioners operated it, in effect, all direct government appointees. It shifted to farmer control as a result of the governance changes that came into effect January 1, 1999. Certainly since then no such effort has been made.

**Senator Milne:** Does that act specifically say that you are not an arm of government, that you are not a government body?

**Mr. McLandress:** It expressly says we are not an agent of the Crown, nor are we a Crown corporation.

**Senator Milne:** Thank you.

**Senator Hays:** I think we need to get into the politics of this matter in order to understand this situation more fully. It is clear that the government of the day is committed to changing the board and to taking away its single-desk selling function. That was a commitment during the election. One would expect that would be done in the normal course by a producer plebiscite, which is provided for in the legislation. It could also be done by introducing legislation into Parliament, which would then have to be proceeded with through first and second committee and third reading of a bill. That would give ample opportunity for input through parliamentarians. The producer plebiscite would give the producers an opportunity to be engaged. I suppose another way that might happen would be 10 of

**M. McLandress :** Cela est tout à fait exact. La décision de contester les mesures prises par le gouvernement du Canada n'a pas été facile à prendre, dans ces circonstances. Ce n'est pas une décision qui a été prise à la légère. Nous en sommes arrivés à un point où nous avons du mal à effectuer notre travail.

C'est une société qui a un chiffre d'affaires de 4 à 6 milliards de dollars, c'est un des principaux organismes de commercialisation, et nous avons besoin de certitude. Comme le dit M. Ritter, il faut que les choses soient précisées clairement.

**Le sénateur Milne :** Combien de membres de votre conseil d'administration sont nommés par le gouvernement? Je pensais qu'il y en avait trois.

**M. McLandress :** Il y a quatre administrateurs nommés directement par le gouverneur en conseil. Le cinquième, le président-directeur général, est nommé par le gouvernement. Cette nomination est effectuée en consultation avec la commission et uniquement après que celle-ci ait fixé sa rémunération. Dans ce sens, cela reflète le compromis classique entre le roi qui prend la décision et le Parlement qui accorde les fonds. C'est une collaboration forcée.

**Le sénateur Milne :** À votre connaissance, depuis la création de la Commission canadienne du blé, est-il déjà arrivé dans l'histoire du Canada qu'un gouvernement tente d'interdire aux membres de la commission de parler publiquement?

**M. McLandress :** Certainement pas à ma connaissance, mais n'oubliez pas que jusqu'à la fin de 1998, c'était les commissaires nommés par le gouvernement qui dirigeaient la commission, en fait, tous les commissaires nommés par le gouvernement. Le contrôle de la commission est passé aux agriculteurs à la suite des changements dans la gouvernance qui sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Depuis lors, il est vrai qu'aucune mesure n'a été prise en ce sens.

**Le sénateur Milne :** Est-ce que la loi précise que vous n'êtes pas une émanation du gouvernement, que vous n'êtes pas un organisme gouvernemental?

**M. McLandress :** La loi énonce expressément que la commission n'est pas un mandataire de Sa Majesté ni une société d'État.

**Le sénateur Milne :** Merci.

**Le sénateur Hays :** Je crois qu'il faut aborder les aspects politiques de cette question si l'on veut vraiment comprendre la situation. Il est clair que le gouvernement au pouvoir s'est engagé à modifier la commission et à lui retirer son rôle de guichet unique en matière de commercialisation du blé. C'est un engagement qu'il a pris pendant la campagne électorale. On s'attendrait normalement à ce qu'une telle mesure soit prise à la suite d'un plébiscite auprès des agriculteurs, ce que prévoit la loi. On pourrait également présenter un projet de loi au Parlement, qui ferait l'objet d'une première, d'une deuxième et d'une troisième lecture. Ce processus permettrait la participation des intéressés par l'intermédiaire des parlementaires. Un plébiscite auprès des producteurs donnerait à ces derniers la possibilité de faire

the 15 elected board members, in whom I think great weight should be placed, may well reflect producer views on the evolution of the board.

What we have happening is an attempt to achieve their purpose through something totally outside of that, which is surprising to me, and that is attempting to destroy the viability of the board. I am not sure I am right on that. I would like your comment.

By changing the appointed directors and the chief executive officer, this will have a great deal to do with the integrity of the board and the continuity of what the board has been doing. Creating an exposure to competitors and getting information that would reduce the competitive position of the board will undermine its ability to serve its producers.

As to the politics of it, it seems to me the government has chosen the worst of all possible ways to proceed. The people who will pay for this, the people who will be really hurt by using this process to achieve their purposes, are the producers whom the board serves. By being less competitive, by having disarray at the level of the chief executive officer, and within the board, this is like a poison pill. The people who will suffer from the consequences of the poison pill are the people who will get less money for the board grains. Am I right in my conclusion?

**Mr. Ritter:** Senator Hays, you would make a great newspaper reporter. You ask these easy questions.

Let me answer in this way, senator: At the Wheat Board, we do not feel that we should be embroiled in national politics. There is an arena for changes to be made to the CWB Act, and that is the House of Commons. We have a piece of legislation that sets out how those changes can be made. As directors, we are following the legislation, as it is presently constituted. I am one of the 10 directors. We run for elections in our district. The farmers elect us or not. Farmers are aware of what everybody's policy position is and how they act. Over nearly eight years, we have made a number of changes to the way things are done at the CWB. We respond to farmers' wishes. If we do not, we get unelected pretty darned fast.

All I can say is this, senator: We do not need what is happening right now. At the end of the day, the head of an organization, the administrative side of an organization, is the president and CEO. Naturally, when a letter like this arrives, it causes angst within management and staff.

We would call upon the minister to reconsider his apparent intention and allow the board of directors to select Mr. Measner. The board of directors evaluates him each and every year to

connaître leurs points de vue. On pourrait également envisager que 10 des 15 membres élus de la commission, qui méritent, à mon avis, toute notre confiance, se fassent les porte-parole des producteurs au sujet de l'évolution de la commission.

Ce qui se passe, c'est que le gouvernement tente d'en arriver à ses fins en utilisant d'autres moyens, ce qui me surprend, et qu'il essaie de détruire la commission. Je ne suis pas certain d'avoir bien compris cet aspect. J'aimerais avoir vos commentaires.

En remplaçant les administrateurs nommés ainsi que le président-directeur général, le gouvernement prend une mesure qui va influencer l'intégrité de la commission et la continuité de son action. Ces mesures vont fragiliser la commission par rapport à ses concurrents, ces derniers pourront obtenir des renseignements qui vont compromettre la position concurrentielle de la commission, et tout cela va nuire à sa capacité de défendre les producteurs.

Quant aux aspects politiques de ces mesures, il me semble que le gouvernement a choisi la pire façon de procéder. Les gens qui vont payer le prix de ces décisions, les gens qui vont vraiment souffrir à cause du processus choisi par le gouvernement pour atteindre ses objectifs, ce sont les producteurs qui sont les clients de la commission. En la fragilisant, en brouillant les responsabilités du président-directeur général et au sein de la commission, le gouvernement tente de lui faire avaler une pilule empoisonnée. Les gens qui vont souffrir des conséquences de cette pilule empoisonnée sont les gens qui seront obligés de vendre à un prix moindre les céréales confiées à la commission. Ma conclusion est-elle juste?

**M. Ritter :** Sénateur Hays, vous feriez un excellent journaliste. Vous posez des questions tellement faciles.

Permettez-moi de vous répondre ainsi : les dirigeants de la Commission canadienne du blé estiment qu'ils ne doivent pas se mêler de politique nationale. Il existe une instance qui a le pouvoir d'apporter des changements à la Loi sur la Commission canadienne du blé, et c'est la Chambre des communes. Il y a une loi qui prévoit la façon dont ces changements peuvent être introduits. Nous, les administrateurs, appliquons la loi, telle qu'elle est rédigée actuellement. Je suis un des 10 administrateurs. Nous nous présentons aux élections dans notre district. Les agriculteurs nous élisent, s'ils le désirent. Les agriculteurs connaissent notre point de vue sur les orientations de la commission et savent comment nous agissons. Depuis bientôt huit ans, nous avons apporté un certain nombre de changements à la façon dont les choses se font à la commission. Nous tenons compte des souhaits des agriculteurs. Si nous ne le faisons pas, nous ne serons jamais réélus.

Voilà ce que je peux vous dire, sénateur : ce qui se passe en ce moment n'est pas bon pour la commission. En fin de compte, le chef de l'organisation, du côté administration de l'organisation, est le président-directeur général. Naturellement, lorsqu'on reçoit une lettre de ce genre, cela suscite de vives réactions au sein de l'administration et du personnel.

Nous invitons le ministre à reconsidérer la décision qu'il semble avoir prise et à autoriser le conseil d'administration à choisir M. Measner. Le conseil d'administration examine tous les ans si



determine whether he is meeting, not only the rule of law under the act, but also the strategic direction laid out for him by the board. We would call for that to occur.

All I can say is we do not want to be a political football. We feel that we have a different process that is clearly laid out in our legislation as to how we are to act and function. We do not want to enter the parliamentary arena, because we do not belong there and it is not right that we should be there.

**Senator Hays:** You seem to be here and there. The paper "The Canadian Wheat Board in an Open Market: The Impact of Removing the Single-desk Selling Powers" is a result of a task force effort commissioned by the government minister. Professor Murray Fulton wrote it from the University of Saskatchewan. It states:

The purpose of this paper is to explore the impact of removing the single desk selling powers of the Canadian Wheat Board. The main conclusion of the paper is that it will be very difficult, if not impossible, for the CWB to survive as an organization. Thus, contrary to what the recent task force report indicates, the most likely impact of removing the single-desk selling powers is that the board will cease to exist.

Do you agree with that?

**Mr. Ritter:** Certainly, the board looked at the task force work and its view was that this was a piece of work that would not result in the board having any commercial strength; it would be seriously downgraded. I have made this statement in the press that if you took this kind of a business outline to the bank and asked for a substantial loan to become a world-class player in the grain business, the bank would laugh you out the door. I noted with interest that Minister Strahl has not embraced the report. He indicated that was only advice to him and I would hope that is where it would all end.

**Senator Hays:** If the board, as it is currently structured, did not have its single-desk selling advantage on wheat and barley, could it evolve, without more, into something that would be a viable operation serving as an alternative marketing vehicle for producers? Would you require capitalization or a different structure?

**Mr. Ritter:** I am concerned about answering that question because it could potentially be in breach of the Order-in-Council.

**Senator Hays:** I will conclude with a comment on the viability of your current structure and its morale in terms of the government's decision to make the changes that I have read. Perhaps, I have misread the news reports, correct me if I have. The reports have as their sole purpose the objective of taking steps that will take the single-desk selling function away from the board and put into question its viability. The consequence will back up into the various accounts that you clear every year with advance

le président-directeur général respecte non seulement toutes les dispositions de la loi, mais également les orientations stratégiques que lui fournit le conseil d'administration. C'est ce que nous souhaitons qu'il se passe.

Tout ce que je peux vous dire, c'est que nous ne voulons pas être une patate chaude. Nous estimons que notre loi prévoit clairement la façon dont nous devons agir et fonctionner et ce n'est pas le processus choisi par le gouvernement. Nous ne voulons pas intervenir au Parlement parce que ce n'est pas notre place et il n'est pas normal que nous nous retrouvions là.

**Le sénateur Hays :** Vous semblez être ici et là. Le rapport intitulé « The Canadian Wheat Board in an Open Market : The Impact of Removing the Single-desk Selling Powers » (La Commission canadienne du blé dans un marché ouvert : Les répercussions de la suppression de ses pouvoirs monopolistiques) est une réponse au rapport d'un groupe de travail mis sur pied par le ministre du gouvernement. M. Murray Fulton, de l'Université de la Saskatchewan, l'a rédigée. On peut lire ceci :

La présente étude a pour but d'explorer les répercussions de la suppression des pouvoirs monopolistiques de la Commission canadienne du blé. La principale conclusion de l'étude est qu'il sera très difficile, voire impossible, que la Commission survive en tant qu'organisme. Ainsi, contrairement à ce qui ressort du récent rapport du groupe de travail, la conséquence la plus probable que va entraîner la suppression des pouvoirs monopolistiques de la Commission est sa disparition.

Êtes-vous d'accord avec cela?

**M. Ritter :** Tout à fait; la commission a examiné le rapport du groupe de travail et elle a estimé que, selon les recommandations de ce groupe de travail, la position commerciale de la commission serait gravement compromise et celle-ci serait sérieusement affaiblie. J'ai déclaré à la presse que si l'on présentait ce plan d'affaires à un banquier pour demander un prêt important de façon à devenir un acteur mondial sur le marché des céréales, le banquier se moquerait de vous. J'ai noté avec beaucoup d'intérêt que le ministre Strahl n'a pas adopté le rapport. Il a mentionné que ce rapport ne visait qu'à l'informer et à le conseiller, et j'espère que cela n'ira pas plus loin.

**Le sénateur Hays :** Si la commission, telle qu'elle est structurée actuellement, ne bénéficiait pas de l'avantage que représente la vente à guichet unique pour le blé et l'orge, pourrait-elle alors évoluer et devenir un organisme viable qui offrirait un autre mécanisme de commercialisation aux producteurs? Auriez-vous besoin de capitaux ou d'une structure différente?

**M. Ritter :** Je crains de ne pouvoir répondre à cette question parce que je risquerais d'aller à l'encontre du décret.

**Le sénateur Hays :** Je vais conclure en faisant un commentaire sur la viabilité de votre structure actuelle et sur l'influence qu'a eue sur le moral du personnel la décision du gouvernement d'introduire les changements dont j'ai eu connaissance. J'ai peut-être mal lu les nouvelles et je vous demande de me corriger si c'est le cas. D'après ces nouvelles, le seul but de ces mesures est de retirer à la commission sa fonction de vente à guichet unique et de remettre en question sa viabilité. Les conséquences de ces mesures

payments or not, and under contract or not. I comment on this issue of access to information, where a competitor, by whatever means, can get special information that those accounts will produce less return for the producers who use the board and until such time as a single-desk selling function is in, have to use the board.

**Mr. McLandress:** Being mindful of Mr. Ritter's concern, I can give you my opinion on this matter. I have been close to all the recent trade cases and been involved in the competition proceedings, so I have a fair, factual understanding of what is going on. I can give you my opinion and I can give you what I think is simple factual information. By doing that I think we can avoid any concerns about the directive.

If I understand your question, your concern is the viability of the proposal out of the task force report, what happens in the absence of the single desk. It is my view that if you take away the single desk and move down the path proposed by the task force report, the best you will end up with is a very small grain company. Leaving aside Mr. Ritter's valid point of a bank's lack of interest when asking for a loan, it begs the question: Does Western Canada need another very small grain company.

Considering the global situation, the Boston Consulting Group came out with a study that four companies controlled 73 per cent of the world's grain trade. That is up 5 per cent from a number of years before the study. Those four companies, or certainly a significant subset of them, have recently commented on the potential demise of the Australian Wheat Board and not surprisingly, they are in favour of it.

Unless we are magically immune from global trade forces, I see no reason why those same four basic players would not consume the Western Canadian grain industry. That would just make simple economic sense.

Then you are asking a very small grain company, this new CWB, to attempt to exist in that environment. Again, in my opinion, this makes no sense. Frankly, it is preposterous. It will not survive; it cannot add value.

**Senator Day:** Gentlemen, thank you for being here. Just for the record I would like you to go back over the history of how all of this came about because I think this would be helpful for us to understand. You appeared before this committee previously, and I asked if you had you appeared in the House of Commons prior

vont se faire sentir sur les divers comptes que vous apurez tous les ans, qu'il y ait eu des acomptes à la livraison ou non, et des contrats ou non. Je mentionne cette question de l'accès à l'information parce qu'un concurrent, par un moyen ou un autre, pourrait obtenir des renseignements spéciaux indiquant que ces acomptes vont être moins avantageux pour les producteurs qui ont recours aux services de la commission et qui sont obligés de le faire, tant que celle-ci conservera sa fonction de vente à guichet unique.

**M. McLandress :** Je garde à l'esprit les préoccupations exprimées par M. Ritter, mais je vais vous donner mon opinion sur cette question. J'ai suivi de près toutes les affaires commerciales récentes et participé aux instances du Bureau de la concurrence, de sorte que j'ai un point de vue objectif et équitable de la situation. Je peux vous fournir mon opinion et vous communiquer ce qui me paraît être de simples éléments d'information. J'espère que j'éviterai ainsi tout conflit avec les instructions.

Si j'ai bien compris votre question, vous posez des questions sur la viabilité de la solution proposée par le rapport du groupe de travail, et ce qui se passera s'il n'y a plus de guichet de vente unique. À mon avis, si l'on supprime la vente à guichet unique et si l'on s'engage dans la voie proposée dans le rapport du groupe de travail, dans le meilleur des cas, la commission deviendra une très petite société céréalière. Sans parler du commentaire très juste qu'a fait M. Ritter au sujet de l'intérêt que pourrait avoir une banque à prêter de l'argent à une entreprise de taille aussi modeste, il faut se poser la question suivante : l'Ouest du Canada a-t-il vraiment besoin d'une autre très petite société céréalière?

Si l'on considère la situation mondiale, le Boston Consulting Group a effectué une étude qui montre que quatre sociétés contrôlent 73 p. 100 du commerce mondial des céréales. Ce pourcentage a augmenté de 5 p. 100 au cours des années qui ont précédé l'étude. Ces quatre sociétés, ou du moins un sous-groupe important de celles-ci, ont fait récemment des commentaires sur la suppression possible de la commission australienne du blé, et il n'est pas surprenant que ces commentaires soient favorables à sa disparition.

À moins que nous ne soyons comme par magie immunisés contre les forces du marché mondial, je ne vois pas pourquoi ces quatre grands acteurs ne pourraient pas absorber l'industrie céréalière de l'Ouest du Canada. Cela serait tout à fait logique sur le plan économique.

Cela reviendrait à demander à une très petite société céréalière, ce que deviendrait la Commission canadienne du blé, d'essayer de survivre dans cet environnement. Là encore, à mon avis, cela défie toute logique. C'est franchement incroyable. Elle ne pourra survivre, elle ne pourra ajouter de la valeur.

**Le sénateur Day :** Messieurs, merci d'être ici. Pour le compte rendu, j'aimerais que vous m'expliquiez à nouveau la façon dont tout cela est arrivé, parce que cela pourrait, je crois, nous aider à mieux comprendre la situation. Vous avez déjà comparu devant le comité et je vous ai demandé si vous aviez comparu devant la



to the bill coming here. Could you tell us if you had and if not, why not?

**Mr. McLandress:** We were not in the original version of this bill as originally drafted and introduced into the House. The CWB was not caught by it. Needless to say, we followed it but did not pay much attention beyond that. Then at some point in the House we were introduced, by way of an amendment, and that put us into it. Again, that was without consultation, we ended up here. That ultimately led us to our September 20 appearance before this Senate committee, and then back down to the House. It was reintroduced and to the best of my knowledge, without consultation; just added in. I am not sure who introduced it this time.

**Senator Day:** Do you know who introduced it the first time?

**Mr. McLandress:** I believe it was Mr. Pat Martin, NDP, from Winnipeg.

**Senator Day:** Did Mr. Martin consult with you before he proposed an amendment to the original federal government Bill C-2 to include the Canadian Wheat Board?

**Mr. McLandress:** Not to the best of my knowledge.

**Senator Day:** Have you had any consultation with the NDP, who proposed this amendment, or Mr. Martin or the government who has maintained the inclusion of the Canadian Wheat Board in Bill C-2?

**Mr. McLandress:** Certainly since that time, yes, there have been discussions. I have not read the transcript, but I gather Mr. Martin was in the House and opposed the inclusion; having reviewed it in more detail he spoke against the inclusion.

**Senator Day:** His inclusion?

**Mr. McLandress:** Yes. This is after we had come back from the Senate, down to the House.

**Senator Day:** I think we understand what happened. He put it in, we tried to take it out for you, — “we” being the Senate — it went back to the House of Commons and it is back here with us, and you are still in the proposed legislation. You know we are sympathetic to the points that you make.

If you look at pages 126 and 127 of Bill C-2, you can see that quite a few different foundations and federal government institutions have been added to the Access to Information Act. If you thumb back through to that section you mentioned, the new proposed section 18.1 is one of them. Virtually all of the institutions that have been added have some provisos in there depending on what type of business they are involved in. There is nothing for you.

Chambre des communes avant que le projet de loi nous soit renvoyé. Pourriez-vous nous dire si vous avez comparu, et sinon, pourquoi pas?

**M. McLandress :** La commission n'était pas mentionnée dans la version originale du projet de loi, tel qu'il était formulé au départ et tel qu'il a été présenté à la Chambre. La commission n'était pas mentionnée. Inutile de dire que nous avons suivi cette mesure législative mais sans nous y intéresser particulièrement. À un moment donné, la commission a été introduite, par voie d'amendement, devant la Chambre, et c'est ainsi que la commission a été mêlée à ces débats. Là encore, cela s'est fait sans consultation, et nous nous sommes retrouvés dans la situation dont je vous parle. Cela nous a finalement amenés à comparaître le 20 septembre devant le comité du Sénat et ensuite devant la Chambre. Le projet de loi a été présenté à nouveau et à ma connaissance, sans consultation. Cet amendement a tout simplement été ajouté. Je ne sais pas très bien qui l'a présenté cette fois-ci.

**Le sénateur Day :** Savez-vous qui l'avait présenté la première fois?

**M. McLandress :** Je pense que c'était M. Pat Martin, NPD, de Winnipeg.

**Le sénateur Day :** Est-ce que M. Martin vous a consultés avant de proposer un amendement au projet de loi original du gouvernement fédéral, le projet de loi C-2, dans le but d'inclure la Commission canadienne du blé?

**M. McLandress :** À ma connaissance, non.

**Le sénateur Day :** Avez-vous eu des discussions avec le NPD, qui a proposé cet amendement, avec M. Martin ou avec le gouvernement qui a maintenu la référence à la Commission canadienne du blé dans le projet de loi C-2?

**M. McLandress :** Certainement, depuis lors, oui, nous avons eu des discussions. Je n'ai pas lu le compte rendu, mais je pense que M. Martin était à la Chambre et s'est opposé à l'inclusion de la commission; après avoir examiné la question de façon détaillée, il s'est déclaré contre l'inclusion.

**Le sénateur Day :** Son inclusion?

**M. McLandress :** Oui. C'est après que le projet de loi soit revenu du Sénat et renvoyé à la Chambre.

**Le sénateur Day :** Je crois que nous comprenons ce qui est arrivé. Il a inséré cet amendement, nous avons essayé de le retirer pour vous — « nous » étant le Sénat —, le projet de loi a été renvoyé à la Chambre des communes et il nous revient maintenant, et vous êtes encore visé par le projet de loi. Vous savez que nous sommes sensibles à vos arguments.

Si vous vous reportez aux pages 126 et 127 du projet de loi C-2, vous pouvez voir qu'un bon nombre d'institutions fédérales et de fondations très variées ont été assujetties à la Loi sur l'accès à l'information. Si vous revenez à l'article que vous avez mentionné, le projet d'article 18.1 est une de ces dispositions. Pratiquement toutes les institutions qui ont été ajoutées font l'objet d'une réserve selon le genre d'activités qu'elles exercent. Il n'y a rien pour vous de ce genre.

**Mr. McLandress:** Correct.

**Senator Day:** An amendment proposes that in the event of a change to the corporation's mandate, the minister shall review the appropriateness of the corporation's inclusion in section 1.

**Mr. McLandress:** Correct.

**Senator Day:** That does not warm you up a lot; that does not help you?

**Mr. Ritter:** Not a whole bunch.

**Mr. McLandress:** I am not feeling particularly warm at the moment.

**Senator Day:** There is also a provision in this act that says that sometime in the future the government will let us know the rules for adding entities into Schedule 1 as other government institutions. However, we are not provided with that so we cannot apply that test to your organization.

**Mr. McLandress:** Correct.

**Senator Day:** That is another difficulty we have. We agree with you that you do not fit into the normal concept of another government institution. That terminology appears here, "other government institutions"

You say you are not an agent of the Crown, and we understand that. That is a test we would apply. You are formed under a stand-alone piece of legislation that is the Revised Statutes of Canada, chapter C-12, a federal government piece of legislation that creates the Canadian Wheat Board Act, and therefore the Canadian Wheat Board; is that correct?

**Mr. McLandress:** Correct.

**Senator Day:** Has there been any discussion about amending this act to change it such that you would be deemed to be a government institution, and that you would be subject to the access to information legislation?

**Mr. McLandress:** No, the only related change proposed is the consequential amendment to which you just referred that would propose amending the Canadian Wheat Board Act. In the event that the Canadian Wheat Board's mandate changes, the government will reconsider the appropriateness. That is the only proposed related amendment.

**Senator Day:** Your board of directors has been told that each of them should not exercise their responsibility to manage, advocate and support the board and the institution that they have taken a responsibility in relation to, is that correct?

**Mr. McLandress:** The specific language of the directive, without quoting it verbatim, is to the effect that the CWB is not to expend funds, directly or indirectly, for the purpose of advocating the retention of monopoly powers. The difficulty is the way that it appears to be interpreted by the minister and staff. Because of the nature of our organization, everything we do really is indirectly commenting on the single desk — it is the core of

**M. McLandress :** Exact.

**Le sénateur Day :** Un amendement propose qu'en cas de modification du mandat de la commission, le ministre examine l'opportunité de maintenir l'inclusion de celle-ci à l'article 1.

**M. McLandress :** Exact.

**Le sénateur Day :** Cela ne vous enthousiasme pas beaucoup; cela ne vous aide pas?

**M. Ritter :** Pas beaucoup, effectivement.

**M. McLandress :** Je ne me sens pas très enthousiaste en ce moment.

**Le sénateur Day :** Il y a également une disposition de cette loi qui prévoit que le gouvernement nous fera connaître à l'avenir les règles applicables à l'ajout d'une institution à l'annexe 1, à titre d'autres institutions fédérales. Cependant, nous n'avons pas ces règles et nous ne pouvons donc pas voir si elles s'appliquent à votre organisme.

**M. McLandress :** Exact.

**Le sénateur Day :** C'est là une autre difficulté. Nous reconnaissons avec vous que vous ne correspondez pas à la notion habituelle d'institution fédérale. C'est la terminologie qui est utilisée ici, « autres institutions fédérales ».

Vous dites que vous n'êtes pas un mandataire de la Couronne et nous le comprenons. C'est un critère que nous appliquons. Vous avez été constitué par une loi indépendante qui est le chapitre C-12 des Lois révisées du Canada, une loi fédérale qui crée la Loi sur la Commission canadienne du blé et, par conséquent, la Commission canadienne du blé; est-ce bien exact?

**M. McLandress :** Exact.

**Le sénateur Day :** Y a-t-il eu des discussions en vue de modifier cette loi pour que la commission soit réputée constituer une institution fédérale et, donc, assujettie à la Loi sur l'accès à l'information?

**M. McLandress :** Non, le seul changement proposé qui concerne la commission est la modification corrélative à laquelle vous venez de faire référence et qui propose de modifier la Loi sur la Commission canadienne du blé. Dans le cas où le mandat de la Commission canadienne du blé changerait, le gouvernement examinerait l'opportunité de l'inclusion. C'est le seul amendement proposé qui concerne la commission.

**Le sénateur Day :** On a rappelé à tous les membres de votre conseil d'administration qu'ils ne devaient pas exercer leurs attributions, ni défendre et appuyer la commission, l'institution envers laquelle ils se sont engagés, est-ce bien exact?

**M. McLandress :** Selon les termes exacts des instructions, que je ne vais pas citer mot à mot, il est interdit à la commission de dépenser des fonds, directement ou indirectement, dans le but de promouvoir la conservation de ses pouvoirs monopolistiques. Le problème vient de l'interprétation que le ministre et ses collaborateurs semblent vouloir donner à ces instructions. Tout ce que nous faisons, à cause de la nature de notre organisme,



what we are. In effect, it means we cannot communicate because the corporation obviously does not communicate itself; it has people do it and it pays those people.

**Senator Day:** Explain to me, how did the members of the board of directors receive that directive?

**Mr. McLandress:** The directive was received at the corporation late Friday afternoon of the Thanksgiving long weekend.

**Senator Day:** From whom?

**Mr. McLandress:** The minister's chief of staff.

**Mr. Ritter:** It was directed to me, as chair of the board, to implement.

**Senator Day:** This comes from the minister's chief of staff on a long weekend, telling your board of directors to stop saying anything.

**Mr. Ritter:** To implement the directive, yes.

**Senator Day:** Have you had any other follow-up from anyone with a little bit more authority than the minister's chief of staff?

**Mr. McLandress:** To be fair, what he was doing was merely attaching the Order-in-Council.

**Senator Day:** So, it is an Order-in-Council that you received?

**The Chairman:** I would like to interrupt to say there are three people talking at once. If we want to get a transcript to hear what people say, only one person should ask and one person should answer at one time, because I would like to know the answer.

**Senator Day:** It is such an outrageous thing that everyone was speaking at once, Mr. Chair.

**The Chairman:** I would like to know the answer. Perhaps, Mr. McLandress, you could give us your answer again because I would like to hear it.

**Mr. McLandress:** We received the fax on the Friday afternoon. It was a letter attaching the Order-in-Council — sorry, I cannot remember the specific number. The Order-in-Council was dated October 5, signed by the Governor-in-Council.

**Senator Day:** Are you able to send to our clerk a copy of that Order-in-Council?

**Mr. McLandress:** Certainly, we can do that.

**Senator Day:** We will look forward to reviewing that document. I would like to confirm your concerns by being here without having the exception and the protection under the proposed section 18.1 in this Bill C-2. Your concern, as I understand it, is that some of your corporate and commercial information could become available to competitors through access to information request. That could put you and therefore, your farmers at a disadvantage.

revient indirectement à faire des commentaires sur le guichet unique — c'est l'aspect essentiel de notre mandat. En fait, cela veut dire que nous ne pouvons pas communiquer avec qui que ce soit parce qu'évidemment, la commission ne communique pas elle-même; elle rémunère des gens pour le faire.

**Le sénateur Day :** Expliquez-moi comment les membres du conseil d'administration ont pris connaissance de ces instructions?

**M. McLandress :** La commission a reçu ces instructions en fin d'après-midi le vendredi de la longue fin de semaine de l'Action de grâce.

**Le sénateur Day :** De qui venaient-elles?

**M. McLandress :** Du chef du cabinet du ministre.

**M. Ritter :** Elles m'étaient adressées, en qualité de président de la commission, pour que je les mette en œuvre.

**Le sénateur Day :** Cela vient du chef du cabinet du ministre juste avant une longue fin de semaine, pour vous dire que le conseil d'administration ne doit plus rien dire.

**M. Ritter :** Pour mettre en œuvre les instructions, oui.

**Le sénateur Day :** Avez-vous communiqué par la suite avec qui que ce soit qui ait un peu plus d'autorité que le chef de cabinet du ministre?

**M. McLandress :** Pour être juste, je dois préciser qu'il ne faisait que joindre le décret.

**Le sénateur Day :** C'est donc un décret que vous avez reçu?

**Le président :** Permettez-moi de vous interrompre pour vous dire que vous êtes trois à parler en même temps. Si nous voulons obtenir un compte rendu de ce qui se dit, il faudrait qu'une seule personne pose la question et qu'une seule personne y réponde, parce que j'aimerais connaître la réponse.

**Le sénateur Day :** C'est une situation tellement choquante, monsieur le président, que tout le monde parlait en même temps.

**Le président :** J'aimerais entendre la réponse. J'aimerais demander à M. McLandress de nous répéter sa réponse, parce que j'aimerais l'entendre.

**M. McLandress :** Nous avons reçu la télécopie le vendredi après-midi. C'était une lettre à laquelle était joint le décret — excusez-moi, je ne me souviens pas du numéro exact. Le décret était daté du 5 octobre et signé par le gouverneur en conseil.

**Le sénateur Day :** Pourriez-vous envoyer à notre greffier une copie de ce décret?

**M. McLandress :** Certainement, nous pouvons le faire.

**Le sénateur Day :** Nous examinerons avec plaisir ce document. J'aimerais que vous nous confirmiez les préoccupations qui vous ont poussé à venir ici, parce que vous ne bénéficiez ni de l'exception, ni de la protection de l'article 18.2 du projet de loi C-2. Vous craignez, si j'ai bien compris, que vos concurrents puissent obtenir des renseignements commerciaux et concernant votre organisme en présentant une demande d'accès à l'information. Cela risquerait de vous placer dans une situation défavorable, et pourrait donc nuire aux agriculteurs.

**Mr. McLandress:** Yes, because first and foremost, we are a marketer of grain, as Mr. Ritter said. Hundreds of transactions take place over the phone; we sell millions of tonnes of grain every year. All those transactions involve highly commercially sensitive conversations. How do you tie any bit of information to a specific value? In the collective, yes, and any issues of what our marketing plan is for the coming year, all of those are obviously highly commercially sensitive.

You were talking about the test you might apply; admittedly, you are operating in a vacuum that you do not have the standard by which you will judge whether someone should or should not be in the act. As Mr. Ritter pointed out, farmers pay for the entire organization. The only time government money comes into play is if there is a call on the initial payment guarantee. In that sense, the government plays the role of a banker; it is a guarantor of our initial payment that we make to producers. If there is a shortfall, that guarantee is called on. Obviously, that would generate a lot of government paperwork, all of which would be available already under the Access to Information Act. That is the only government money that ever comes to us and that is exceedingly rare.

**Senator Day:** My final question is with respect to your proposed alternative. You would rather not be in Bill C-2 at all, in the way the government originally proposed that you were not there. However, now that Mr. Martin has helped to get you into Bill C-2, you are saying that as a fallback, if the Senate cannot get you out of the proposed legislation, you would like to be under section 18.1, which appears at page 119.

I just want to confirm that all of the information that you are concerned about, do you treat that as trade secrets — financial, commercial, scientific or technical information that belongs to your organization and that has consistently been treated as confidential by you?

**Mr. McLandress:** Yes.

**Senator Day:** If you were there, you would be satisfied that you would be protected; is that correct?

**Mr. McLandress:** We would have as much protection as we could reasonably hope to have. We would rather not be there but if we have to be, that seems to be the most logical way to address our concerns.

**Senator Day:** The other government institutions you will be grouped with are the Canada Post Corporation, Export and Development Canada, the Public Sector Pension Investment Board and VIA Rail Canada.

**Mr. McLandress:** Correct.

**M. McLandress :** Oui, parce que nous sommes premièrement et essentiellement des vendeurs de céréales, comme l'a dit M. Ritter. Nous concluons par téléphone des centaines de transactions; nous vendons des millions de tonnes de céréales tous les ans. Toutes ces transactions s'accompagnent de conversations commerciales extrêmement sensibles. Comment donner une valeur précise à tous ces éléments d'information? Mais regroupés, oui, avec tout ce qui touche notre plan de commercialisation pour l'année prochaine, cela constitue bien évidemment des renseignements commerciaux extrêmement sensibles.

Vous parliez du critère qui pourrait être utilisé; il faut reconnaître que nous fonctionnons dans un vide juridique puisqu'il n'y a pas de norme qui permette de déterminer si une institution doit être assujettie ou non à cette loi. Comme M. Ritter l'a fait remarquer, ce sont les agriculteurs qui assument la totalité des coûts de l'organisme. Le seul moment où nous utilisons des fonds publics, c'est lorsque la garantie des acomptes à la livraison est mise en œuvre. Dans ce sens, le gouvernement joue le rôle d'un banquier; c'est la caution de l'acompte à la livraison que nous versons aux producteurs. S'il y a un déficit, la garantie est exercée. Bien évidemment, cela donne lieu à la rédaction de nombreux documents administratifs, qui peuvent tous être demandés déjà en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Ce sont les seuls fonds publics qui nous sont transmis et cela est extrêmement rare.

**Le sénateur Day :** Ma dernière question porte sur la solution que vous proposez. Vous préféreriez que la commission ne soit pas du tout mentionnée dans le projet de loi C-2, puisque dans la proposition originale du gouvernement, vous n'étiez pas mentionné. Cependant, maintenant que M. Martin a introduit la commission dans le projet de loi C-2, vous dites qu'à tout le moins, si le Sénat ne réussit pas à vous exclure du projet de loi, vous aimeriez figurer sous l'article 18.1 qui se trouve à la page 119.

Je tiens simplement à confirmer que vous traitez tous les renseignements qui vous préoccupent comme des secrets industriels, des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques qui appartiennent à votre institution qu'elle a toujours traités comme étant de nature confidentielle.

**M. McLandress :** Oui.

**Le sénateur Day :** Si vous étiez inclus dans cette disposition, vous penseriez être protégé, est-ce bien exact?

**M. McLandress :** Nous aurions la meilleure protection que nous pouvons raisonnablement espérer. Nous préfererions ne pas être visé par ce projet de loi, mais si nous devons l'être, cela semble la façon la plus logique de répondre à nos préoccupations.

**Le sénateur Day :** Les autres institutions fédérales avec lesquelles vous seriez regroupé sont la Société canadienne des postes, Exportation et Développement Canada, l'Office d'investissement des régimes de pension du secteur public et VIA Rail Canada.

**M. McLandress :** C'est exact.



**The Chairman:** Honourable senators, we are eight minutes over our time and I still have honourable senators on the list who have not had an opportunity to ask their questions. In addition, officials from the Office of the Information Commissioner of Canada, our next witnesses, are here. Do I have your permission to extend this session another 10 minutes to give honourable senators a chance? Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Ringuette:** I am from New Brunswick, throughout my career I have worked very closely with our farming community. I must say that in Eastern Canada, you are envied because of the good work that you are doing and the fact that you have managed to be of such importance to the farmers in Western Canada. Yes, it is partially because of the quantity, but I must admit that farmers in Eastern Canada are very envious of how the Canadian Wheat Board is structured, and also the success that you have brought to the farming community in Western Canada.

In my view, you are not a monopoly because you do not cover all the grain producers of Canada. You are not a government institution. I was quite surprised that the amendment that our committee has proposed, just as the amendment that we proposed for the National Arts Centre not to be within the Access to Information Act, was not agreed to.

The current minority government in the House of Commons agreed that the National Arts Centre will not be subject to the Access to Information Act because of the donors. I agree with that but it is shallow in comparison to the businesses that the CWB has to deal with. Being susceptible to the Access to Information Act will mean that your corporate files and the data from individual farmers will be open. In my view, that is a breach of business privilege and a breach of rights.

How do you feel that the current government accepts that the National Arts Centre will not be subject to the Access to Information Act, and it is not a government institution? You are not a government institution even though you are profoundly funded by the government.

The CWB is doing a fantastic job, yet the government persists with such destructive measures. How do you feel about that situation?

**Mr. Ritter:** That is another easy question to answer. On the Prairies, there is a great deal of political passion around the Canadian Wheat Board. We feel that we should not be in Bill C-2. We are in the reconstituted and amended act that was put in place in 1998 and the reality is that the board of directors is charged with the management and control of the organization and, realistically, we should not be part of the proposed legislation. As I said in my opening remarks, if that is not possible then we at least need the protection of section 18.1(1),

**Le président :** Honorables sénateurs, nous avons pris huit minutes de retard et il y a encore sur la liste des sénateurs qui n'ont pas eu la possibilité de poser leurs questions. De plus, les représentants du Commissariat à l'information du Canada, nos prochains témoins, sont ici. Puis-je, avec votre permission, prolonger cette séance de 10 minutes pour donner aux sénateurs la possibilité d'intervenir? Êtes-vous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Ringuette :** Je viens du Nouveau-Brunswick, mais pendant toute ma carrière, j'ai gardé des liens étroits avec notre communauté agricole. Je dois dire que dans l'Est du Canada, on vous envie à cause de l'excellent travail que vous faites et parce que vous avez réussi à devenir un organisme très important pour les agriculteurs de l'Ouest du Canada. Oui, c'est en partie à cause des volumes de production, mais je dois reconnaître que les agriculteurs de l'Est du Canada envient beaucoup la façon dont la Commission canadienne du blé est structurée et aussi le succès que vous avez apporté à la communauté agricole de l'Ouest du Canada.

À mon avis, vous n'êtes pas un monopole parce que vous ne vous occupez pas de tous les producteurs céréaliers du Canada. Vous n'êtes pas une institution fédérale. J'ai été très surpris de constater que l'amendement que notre comité a proposé, tout comme l'amendement que nous avions proposé selon lequel le Centre national des Arts ne serait pas assujéti à la Loi sur l'accès à l'information, n'a pas été accepté.

Le gouvernement actuel, qui est en minorité à la Chambre des communes, a accepté que le Centre national des Arts ne soit pas assujéti à la Loi sur l'accès à l'information à cause des donateurs. J'approuve cette décision mais cet argument fait pâle figure comparé aux activités commerciales qu'exerce la Commission canadienne du blé. Si vous êtes visé par la Loi sur l'accès à l'information, tous vos dossiers et toutes vos données concernant tous les agriculteurs seront accessibles à tous. À mon avis, cela constitue une violation de la confidentialité des transactions commerciales et une violation de vos droits.

Que pensez-vous du fait que le gouvernement actuel accepte de soustraire le Centre national des Arts à la Loi sur l'accès à l'information alors que ce n'est pas une institution fédérale? Vous n'êtes pas une institution fédérale, même si vous êtes principalement financé par le gouvernement.

La Commission canadienne du blé fait un travail fantastique et pourtant, le gouvernement persiste à prendre des mesures qui lui sont très préjudiciables. Que pensez-vous de la situation?

**M. Ritter :** Voilà une autre question à laquelle il est facile de répondre. Dans les Prairies, la Commission canadienne du blé suscite de vives passions politiques. Nous estimons que nous ne devrions pas être visé par le projet de loi C-2. La loi révisée et modifiée qui a été introduite en 1998 est celle qui nous régit et la réalité est qu'elle confie au conseil d'administration la gestion et le contrôle de l'organisme et, de façon très concrète, nous ne devrions pas être visé par le projet de loi. Comme je l'ai dit dans mes remarques préliminaires, si cela n'est pas possible,

along with these other quasi-commercial organizations. We are completely commercial but at least allow us that position.

**Senator Joyal:** I will be quick. I have a very important technical question. You claim that a section of your constituting statute says that you are not an agent of the Crown and you are not a Crown corporation. Could you give the exact wording in that section please?

**Mr. McLandress:** If you give me a minute, I could give you the word-for-word.

**Senator Joyal:** The important thing for me is to determine if you are a government institution.

**Mr. McLandress:** The act says, and this is close to verbatim, that the corporation is not an agency of Her Majesty, nor is it a Crown corporation for the purposes of the Financial Administration Act. That is close to the definition.

**Senator Joyal:** If I am a private citizen and I seek you in court for a responsibility, will I sue you in the Federal Court within those limits of procedure when citizens sue a government agency or a Crown corporation, or will I go to the common law court in the seat of your headquarters?

**Mr. McLandress:** You will sue me wherever it is most appropriate.

**Senator Joyal:** Would it take place in the common law court or in the Federal Court?

**Mr. McLandress:** For example, if you live in Saskatchewan, you would sue in the Saskatchewan Court of Queen's Bench. There are some elements where it would be appropriate to take it before the Federal Court. It would depend. Certainly, if you are looking at a contractual dispute with us, you would pursue us in whichever provincial court is most convenient to you.

**Senator Joyal:** Again, as you know well because you are a lawyer, if you seek the Crown in responsibility, there is a specific procedure that you have to follow in terms of giving notice to the Attorney General. If I seek in responsibility a Crown corporation or a Crown agency, I am subjected to a specific legal regime in terms of procedure and the court to which I have to address myself to receive the damages that I seek.

I ask you the same question again: If I seek responsibility, will I seek you under the Federal Court system or will I seek you in responsibility under the common law court where the accident or the damages occurred?

**Mr. McLandress:** You would pursue the CWB in the regular common law courts. The only area where it would be appropriate to pursue in the Federal Court, and even then not with all of the restrictions you are talking about, is with respect to a decision we might make regarding export licences. We have the ability to issue an export licence and that would be a reviewable decision in the Federal Court. In that case, you would simply proceed under

alors nous devrions au moins bénéficier de la protection du paragraphe 18.1(1), comme ces autres organismes de nature quasi commerciale. Nos activités sont exclusivement commerciales mais il faudrait au moins nous placer dans cette catégorie.

**Le sénateur Joyal :** Je vais être bref. J'ai une question technique très importante à vous poser. Vous affirmez qu'un article de votre loi constitutive énonce que vous n'êtes pas un mandataire de la Couronne ni une société d'État. Pourriez-vous me donner la formulation exacte de cet article, s'il vous plaît?

**Mr. McLandress :** Si vous me donnez une minute, je pourrais vous la citer mot à mot.

**Le sénateur Joyal :** Je cherche en fait à savoir si vous êtes une institution fédérale.

**Mr. McLandress :** La loi dit, et cela est presque mot à mot, que la commission n'est ni un mandataire de Sa Majesté, ni une société d'État au sens de la Loi sur la gestion des finances publiques. C'est très proche de la définition.

**Le sénateur Joyal :** Si je suis un citoyen privé et que je veuille vous poursuivre en responsabilité, vais-je vous poursuivre devant la Cour fédérale selon la procédure qui s'applique aux citoyens qui poursuivent une agence gouvernementale ou une société d'État, ou vais-je m'adresser à un tribunal de common law qui siège dans la ville où vous avez votre siège social?

**Mr. McLandress :** Vous allez me poursuivre devant le tribunal approprié.

**Le sénateur Joyal :** Serait-ce devant un tribunal de common law ou devant la Cour fédérale?

**Mr. McLandress :** Par exemple, si vous habitez en Saskatchewan, vous intenteriez votre action devant la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan. Il y a certains cas où il serait approprié de saisir la Cour fédérale. Cela dépend. Bien évidemment, s'il s'agit d'un litige contractuel auquel la commission est partie, vous pourriez saisir le tribunal provincial qui vous convient le mieux.

**Le sénateur Joyal :** Là encore, comme vous le savez fort bien puisque vous êtes avocat, lorsqu'on poursuit la Couronne en responsabilité, il faut suivre une procédure spéciale et notamment, donner avis au procureur général. Lorsque je mets en jeu la responsabilité d'une société d'État ou d'une agence de la Couronne, je suis assujéti à un régime juridique spécial pour ce qui est de la procédure et du tribunal à qui je dois m'adresser pour obtenir des dommages-intérêts.

Je vous repose la même question : si je vous poursuis en responsabilité, devrais-je le faire devant la Cour fédérale ou devant le tribunal de common law du lieu où s'est produit l'accident ou du lieu où le préjudice a été causé?

**Mr. McLandress :** Il faudrait poursuivre la Commission canadienne du blé devant les tribunaux de common law habituels. Le seul cas dans lequel il serait approprié de s'adresser à la Cour fédérale, et même dans ce cas, sans toutes les restrictions dont vous avez parlé, serait un litige qui concernerait une décision prise par la commission à l'égard des licences d'exportation. Nous avons le pouvoir d'attribuer des



section 18 of the Federal Court Act. That is about the only area. Otherwise, you would pursue the CWB under common law in whichever provincial court makes the most sense for you.

**Senator Joyal:** This is important because this is one of the determining factors that any court of justice would look to determine whether you are a government body. If you were a government body, a citizen would have to take you to the Federal Court and not to the common law court. That is normal process unless there is a specific exception made in the constituting act. Normally, the common law court would apply to you if you contend that you are not a government institution based on that section of your constituting act that states that you are neither an agency of the Crown nor a Crown corporation for the purpose of the act. By stating this, in your constituting act, it excludes you from the legal regime that applies to a Crown corporation or to a government agency. If you go to court, you should plead that you are not a government agency in terms of understanding your legal status. It is important if we decide not to include you on the same footing as other government institutions listed in the act and yet the government claims that you are a government institution according to the message that we received from the House of Commons. It states clearly that amendments 120, 121 and 123 apply to you as a government institution.

**Mr. McLandress:** You are entirely correct. There are no special notice provisions. They do not have to notify the Attorney General if they intend to sue the Canadian Wheat Board.

**Senator Joyal:** The government acts in terms of your operation only as a side guarantor for a specific limit or financial responsibility?

**Mr. McLandress:** From a financial perspective, yes, there are the appointment provisions that we talked about with respect to the board of directors. There are those links with the government. However, we are not like an institution that you might want to sue and be required to notify the Attorney General first and then complete all the procedural requirements. Those steps are not necessary for someone who wants to sue the CWB.

**Senator Joyal:** In terms of the application of the principle, the one who pays is the one who calls the tune. Who pays in your case? Is it the farmers?

**Mr. McLandress:** Yes, that is correct.

**Senator Joyal:** It is only as a collateral guarantor that the Government of Canada intervenes in your financial operations.

**Mr. McLandress:** That is correct.

licences d'exportation et ces décisions peuvent être révisées par la Cour fédérale. Dans ce cas, il faudrait procéder aux termes de l'article 18 de la Loi sur la Cour fédérale. C'est à peu près le seul domaine. Autrement, il faudrait poursuivre la commission en vertu des règles de la common law devant le tribunal provincial qui vous convient le mieux.

**Le sénateur Joyal :** C'est un aspect important parce qu'il s'agit là d'un des facteurs déterminants qui serait pris en compte par une cour de justice pour savoir si vous êtes un organisme gouvernemental ou non. Si vous êtes un organisme gouvernemental, un citoyen devrait s'adresser à la Cour fédérale et non pas à un tribunal de common law. C'est le processus normal, sauf si la loi constitutive contient une exception particulière. Habituellement, un tribunal de common law serait saisi d'un tel litige si vous soutenez que vous n'êtes pas une institution gouvernementale en vous fondant sur l'article de votre loi constitutive qui énonce que vous n'êtes ni un mandataire de Sa Majesté ni une société d'État pour les fins de la loi. Le fait que votre loi constitutive contienne cette disposition vous exclut du régime juridique qui s'applique aux sociétés d'État et aux agences gouvernementales. Si vous étiez poursuivi, vous devriez plaider que vous n'êtes pas une agence gouvernementale pour ce qui est de votre statut juridique. C'est un aspect important si nous décidons de ne pas vous inclure de la même façon que les autres institutions fédérales énumérées dans la loi, et pourtant, le gouvernement prétend que vous êtes une institution fédérale, d'après le message que nous avons reçu de la Chambre des communes. Ce message énonce clairement que les amendements 120, 121 et 123 s'appliquent à vous, à titre d'institution fédérale.

**M. McLandress :** Vous avez tout à fait raison. Il n'y a pas de disposition spéciale en matière d'avis. Il n'est pas obligatoire d'aviser le procureur général que vous avez l'intention de poursuivre la Commission canadienne du blé.

**Le sénateur Joyal :** Le gouvernement intervient dans vos activités uniquement à titre de caution accessoire jusqu'à un certain plafond ou jusqu'à un certain niveau de responsabilité financière, n'est-ce pas?

**M. McLandress :** Du point de vue financier, oui, il y a les dispositions en matière de nomination dont nous avons parlé au sujet du conseil d'administration. Ce sont là les liens que nous avons avec le gouvernement. Nous ne sommes pas toutefois une institution que l'on ne peut poursuivre qu'en donnant avis au procureur général et en respectant toutes les contraintes procédurales. Ces étapes ne sont pas obligatoires pour quelqu'un qui veut poursuivre la commission.

**Le sénateur Joyal :** Si l'on veut appliquer le principe que c'est celui qui paie qui commande, j'aimerais savoir qui paie dans votre cas. Est-ce que ce sont les agriculteurs?

**M. McLandress :** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Joyal :** C'est uniquement en qualité de caution accessoire que le gouvernement du Canada intervient dans vos opérations financières.

**M. McLandress :** C'est exact.

**Senator Joyal:** The government appoints only one-third of your board membership.

**Mr. McLandress:** It is slightly less than one third. The government would appoint four out of five and the fifth, the president and CEO, is not an absolute appointment. It is that forced cooperation that we talked about whereby the board, in essence, has to agree to the nominee. The board has to be consulted as to the nominee and the requirements, and has to approve remuneration before the recommendation for the appointment is made. That last position has to be a cooperative exercise.

**Senator Joyal:** Are there other factors we should be taking into consideration to determine your status?

**Mr. McLandress:** Between yourself and Senator Day, I think we have covered all of the relevant factors.

**The Chairman:** Senator Joyal, the Canadian Wheat Board is a fairly hot commodity in Ottawa, and the witnesses have another appointment in another building in nine minutes.

**Senator Mitchell:** It is clear that the government wants to open the Canadian Wheat Board to competition, while at the same time, insisting that you become subject to the Access to Information Act. This will limit your ability to compete effectively because your competitors will be getting information that will be very helpful to them in competing against you. It may well be that the government does not want to open you to competition; it may be that the government wants to kill you altogether.

Have you heard any suggestion from the government that if it insists on making the CWB subject to the Access to Information Act, it will in turn require that Cargill, ADM, and all your major competitors will be subject to the act as well? That would level the proverbial playing field.

**Mr. McLandress:** I have not heard that, and I would not want to be the government messenger to deliver that message.

**Senator Stratton:** This debate is centred on the Access to Information Act. The government contends that you are a commercial operation and any sensitive commercial information would not be released. Who determines whether that information would be released if you come under the Access to Information Act?

**Mr. McLandress:** It would depend on the way in which that aspect comes into play. If it is left as is, there must be the substantial-value threshold.

**Senator Stratton:** Who determines that?

**Mr. McLandress:** The corporation, if you will, would be looking at that. Then it would be subject to an appeal through the privacy regime.

**Senator Stratton:** Is it primarily the CWB that determines whether or not that information would be released? On appeal, would it then go to the Privacy Commissioner?

**Mr. McLandress:** That is my understanding.

**Le sénateur Joyal :** Le gouvernement nomme uniquement un tiers des membres de votre conseil d'administration.

**M. McLandress :** En fait, un peu moins d'un tiers. Le gouvernement nomme quatre administrateurs sur cinq, et le cinquième, le président et directeur général, n'est pas une nomination qui relève uniquement de lui. Il y a cette collaboration forcée dont nous avons parlé et selon laquelle le conseil doit en fait accepter le candidat proposé. Le conseil doit être consulté au sujet du candidat et des conditions et doit approuver la rémunération avant que la nomination soit recommandée. Ce dernier poste est comblé d'un commun accord.

**Le sénateur Joyal :** Y a-t-il d'autres facteurs dont nous devrions tenir compte pour déterminer votre statut?

**M. McLandress :** Je crois que vous et le sénateur avez abordé tous les facteurs pertinents.

**Le président :** Sénateur Joyal, la Commission canadienne du blé est assez populaire en ce moment à Ottawa et les témoins ont un autre rendez-vous dans un autre édifice dans neuf minutes.

**Le sénateur Mitchell :** Il est clair que le gouvernement veut ouvrir la Commission canadienne du blé à la concurrence, tout en exigeant que vous soyez assujettis à la Loi sur l'accès à l'information. Cela vous empêchera d'être compétitifs parce que vos concurrents vont obtenir des renseignements qui vont les aider à vous faire concurrence. Il est très possible que le gouvernement ne veuille pas ouvrir ce domaine à la concurrence; il est possible que le gouvernement veuille carrément vous supprimer.

Le gouvernement a-t-il mentionné que, s'il voulait assujettir la commission à la Loi sur l'information, il exigerait également que Cargill, ADM et tous vos principaux concurrents soient également assujettis à la loi? Cela uniformiserait certainement les règles du jeu.

**M. McLandress :** Je n'ai pas entendu cela et je ne voudrais pas être le représentant du gouvernement qui leur transmettrait ce message.

**Le sénateur Stratton :** Le débat porte principalement sur la Loi sur l'accès à l'information. Le gouvernement soutient que vous êtes un organisme commercial et que les renseignements commerciaux sensibles ne seraient pas divulgués. Qui déciderait de divulguer ces renseignements si vous étiez assujettis à la Loi sur l'accès à l'information?

**M. McLandress :** Cela dépend de la façon dont cela serait appliqué. Si les textes ne sont pas changés, il faudrait appliquer le critère de la valeur importante.

**Le sénateur Stratton :** Qui en décide?

**M. McLandress :** La commission examinerait cet aspect. Sa décision pourrait ensuite faire l'objet d'un appel dans le cadre du régime de protection des renseignements personnels.

**Le sénateur Stratton :** Est-ce principalement la commission qui détermine s'il y a lieu de divulguer l'information demandée? En appel, est-ce que la décision serait soumise au commissaire à la protection de la vie privée?

**M. McLandress :** C'est ce que je crois.



**Senator Stratton:** Would you make the first determination?

**Mr. McLandress:** We would look at it in the first instance, although there are rules limiting how far one can go in terms of claiming confidentiality.

**Senator Stratton:** I appreciate that; however, in the first instance, you have the say?

**Mr. McLandress:** Yes.

**Senator Stratton:** Does it cost, give or take \$70 million a year in administrative costs for your operation?

**Mr. McLandress:** Yes, \$60 million to \$70 million, ballpark.

**Senator Stratton:** Do you think farmers should know those numbers?

**Mr. McLandress:** I would certainly have no qualms about that. Bear in mind that the board already has an information policy in place. Its basic view, since the elected board came in, is that farmers are entitled to the information. We are entirely open with farmers; however, we are not interested in providing our information to everyone else. If farmers request information on expenses and accounting, then that information is available for them. Obviously, we will not provide private information to other people.

**Senator Stratton:** Under the Access to Information Act, do you control what would be provided to farmers, as well as how much information is provided with respect to the \$70 million in administrative costs?

**Mr. McLandress:** There is a distinct difference, though. With respect to the current regime where the board of directors has its information policy prepared, the focus of it is that farmers should get whatever information we can provide them that is not commercially sensitive. That is appropriate.

**Senator Stratton:** That is my point.

**Mr. McLandress:** If you talk about moving us under the access regime, you are no longer limited to providing that information to farmers, who are our stakeholders and the ones to whom we are responsible and accountable, you are now exposing that to any Canadian citizen. Any Canadian citizen can file a request, in fact, one does not have to be a Canadian citizen; a non-Canadian can hire a Canadian citizen to make the request.

**Senator Stratton:** Could they do that through a farmer, with respect to information relating to the \$70 million?

**Le sénateur Stratton :** Serait-ce vous qui prendrait la décision initiale?

**M. McLandress :** Ce serait nous au départ, même s'il existe des règles qui limitent les documents que l'on peut qualifier de confidentiels.

**Le sénateur Stratton :** Je le comprends; cependant, au départ, c'est vous qui prenez la décision?

**M. McLandress :** Oui.

**Le sénateur Stratton :** Est-ce que les coûts administratifs de votre agence s'élèvent à près de 70 millions de dollars par an environ?

**M. McLandress :** Oui, entre 60 et 70 millions, à peu près.

**Le sénateur Stratton :** Pensez-vous que les agriculteurs devraient connaître ces chiffres?

**M. McLandress :** Je serais tout à fait d'accord pour leur communiquer ces chiffres. N'oublions pas que la commission a déjà adopté une politique en matière d'accès à l'information. Le principe de base qui est appliqué depuis que le conseil d'administration est élu est que les agriculteurs ont droit à cette information. Nous sommes très ouverts avec les agriculteurs; par contre, nous ne souhaitons pas fournir ces renseignements à qui que ce soit d'autre. Si les agriculteurs demandent de l'information sur les dépenses et sur la comptabilité, alors cette information leur est transmise. Évidemment, nous ne fournissons pas des renseignements privés à d'autres personnes.

**Le sénateur Stratton :** Aux termes de la Loi sur l'accès à l'information, exerceriez-vous un contrôle sur les renseignements fournis aux agriculteurs, ainsi que sur le genre de renseignements qui pourraient être fournis au sujet des frais administratifs de 70 millions de dollars?

**M. McLandress :** Il y a toutefois une différence très nette. Selon le régime actuel dans lequel le conseil d'administration a adopté une politique en matière d'information, le principe est que les agriculteurs doivent obtenir tous les renseignements que nous possédons, pourvu qu'il ne s'agisse pas de renseignements commerciaux sensibles. Cela est justifié.

**Le sénateur Stratton :** C'est là où je voulais en venir.

**M. McLandress :** Si nous passons à un régime d'accès à l'information, nous ne serons plus seulement obligés de fournir cette information aux agriculteurs, qui sont les intéressés et ceux envers qui nous sommes responsables et comptables, mais nous devrons maintenant les fournir à tout citoyen canadien qui la demande. N'importe quel citoyen canadien peut déposer une demande et, en fait, il n'est même pas nécessaire d'être citoyen canadien; un non-Canadien peut demander à un citoyen canadien de présenter une demande d'information.

**Le sénateur Stratton :** Cela pourrait-il se faire par l'intermédiaire d'un agriculteur, pour ce qui est de l'information concernant ces dépenses de 70 millions de dollars?

**Mr. McLandress:** In theory, they could do that through a farmer. However, if a person is a farmer, we will not look behind that request to see their motives.

**Senator Stratton:** The information would be available through a farmer, right.

**Mr. McLandress:** Yes.

**Senator Stratton:** With respect to the plebiscite on barley, can you explain how that process would proceed? Senator Milne alluded to the fact, and you responded, that 16,000 farmers would be excluded. I will go through my understanding of this, and you can correct me if I am wrong.

The 16,000 excluded farmers are those farmers that have not sold product for two years. If there is an exception through sickness or whatever, one could claim they have not been able to grow product beyond a couple of years, here are the reasons why, and they would be added to the list. Is that correct so far?

**Mr. McLandress:** Just to be clear, the barley plebiscite you are referring to has yet to take place. The rules and processes are separate. The 16,000 voters referred to relates to the just-concluded Canadian Wheat Board directors' election.

**Senator Stratton:** Essentially, would the same rules likely apply in a plebiscite?

**Mr. McLandress:** Yes, assuming they do apply in a plebiscite. The most significant difficulty with respect to the 16,000 voters is that process unfolded in the middle of an election. The election period commenced September 1, I believe, and initial voter confirmation lists had gone out and information had already proceeded. Midstream of that process, that happened. That is a key difficulty. Anything can be accommodated and managed with enough lead time.

**Senator Stratton:** My point is, if you have not grown product for five or ten years and are you still on the list, the question became, should you have the right to vote. That became the issue. Is that not correct?

**Mr. McLandress:** It is certainly more appropriate for Mr. Ritter to answer that question. The whole issue of how the voters' list is developed and who should be voting has been the subject of an extensive review already, and the Canadian Wheat Board has submitted its comments. Certainly nobody is suggesting what started out as the voters' list is perfect. It would be nice to be, but the reality is otherwise.

**Senator Stratton:** In Manitoba, there was a single desk for selling pork, and there was a big fight similar to this. The province has an open market on selling pork in Manitoba, and there has not been a peep. It has been highly successful, marketing pork openly rather than through a single desk.

**M. McLandress :** En théorie, cela pourrait se faire par l'intermédiaire d'un agriculteur. Cependant, si la personne qui demande l'information est un agriculteur, nous n'allons pas chercher à savoir quels sont les motifs qui le poussent à faire cette demande.

**Le sénateur Stratton :** Cette information pourrait être obtenue par l'intermédiaire d'un agriculteur, donc.

**M. McLandress :** Oui.

**Le sénateur Stratton :** Pour ce qui est du plébiscite au sujet de l'orge, pourriez-vous nous expliquer comment cela se passerait? Le sénateur Milne a fait allusion à ce sujet et vous avez répondu que 16 000 agriculteurs avaient été rayés de la liste. Je vais vous exposer ma façon de voir les choses et vous me direz si je me trompe.

Les 16 000 agriculteurs qui ont été rayés de la liste sont des agriculteurs qui n'avaient pas vendu de produits depuis deux ans. S'il y a une exception pour cause de maladie ou autre, l'agriculteur peut affirmer qu'il n'a pas réussi à produire de céréales pendant plus de deux ans, pour certaines raisons, et il doit alors être ajouté à la liste. Est-ce bien exact jusqu'ici?

**M. McLandress :** Une précision; le plébiscite au sujet de l'orge dont vous avez parlé n'a pas encore eu lieu. Les règles et le processus sont distincts. Les 16 000 électeurs dont vous parlez concernaient l'élection des administrateurs de la Commission canadienne du blé qui vient d'avoir lieu.

**Le sénateur Stratton :** Ne peut-on pas dire que, pour l'essentiel, les mêmes règles s'appliqueraient probablement à un plébiscite?

**M. McLandress :** Oui, si l'on tient pour acquis qu'elles s'appliqueraient à un plébiscite. Le principal problème que pose cette question des 16 000 électeurs vient du fait que cela s'est fait en plein milieu de la campagne électorale. La période électorale commençait le 1<sup>er</sup> septembre, je crois, et les premières listes de confirmation des électeurs avaient déjà été publiées et l'information avait déjà été transmise. Cela s'est fait en plein milieu du processus. C'est là la principale difficulté. Il est toujours possible de modifier les choses lorsqu'on a suffisamment de temps pour le faire.

**Le sénateur Stratton :** Je me demande en fait si un agriculteur, qui n'a pas produit de céréales depuis cinq ou dix ans et dont le nom figure encore sur la liste, a encore le droit de voter. C'est là la question, n'est-ce pas?

**M. McLandress :** Je pense qu'il serait préférable que M. Ritter réponde à cette question. Toute la question de l'élaboration de la liste des électeurs et des conditions à remplir pour voter a déjà fait l'objet d'une étude approfondie, et la Commission canadienne du blé a présenté ses commentaires à ce sujet. Personne n'affirme que la liste des électeurs est parfaite. J'aimerais bien que ce soit le cas, mais la réalité est différente.

**Le sénateur Stratton :** Au Manitoba, il y avait un guichet unique pour la vente du porc et on a assisté à une lutte très vive, semblable à celle-ci. La province du Manitoba a libéralisé le marché de la viande de porc et personne n'a rien dit. Cela a été un grand succès, le fait de libéraliser la vente de la viande de porc plutôt que de la vendre par un guichet unique.



This problem will not go away. You know that, and we said have that before in this room. This problem will not go away. It is like a sore tooth. In the short term, we can deal with these issues and the new government will disagree and the opposition will disagree; that is the job of the government. In the long term, eventually this will be an open market. You can see it coming down the track; as time goes on this will evolve into an open market.

Would you not agree that you can see that happening? You saw the former government taking the position of electing 10 members to the board. That in itself is a first stage in an evolution.

We travelled the country on Bill C-4. I remember Senator Hays was part of that group, and that was the conclusion. This is an evolutionary process. The minister of agriculture at the time said so. It is an evolving process. How would you comment on that?

**Mr. Ritter:** I would comment on it like this, senator: First of all, concerning the sore tooth analogy, the tooth can be capped quite easily. Quite simply the act sets out that this should be the farmers' decision as to where the mandate goes. It is a very simple process; you have director elections where people can vote and we will hear the results on Sunday evening, or Monday, in half of our districts as to how people actually did vote, so let us hear the results.

Second, there is a plebiscite provision in the act. If the farmers of Western Canada want to change their minds as to what the legislation says, we are not going to stand in their way. However, they have not said that, sir. They have said something exactly different and opposite to what you are saying.

**Senator Stratton:** I appreciate that. It is funny how the farmers of Ontario and Quebec who sell wheat do not want a wheat board.

**Mr. Ritter:** Senator, the Ontario farmers made that decision on their own.

**Senator Stratton:** I appreciate that.

How much money did the Wheat Board receive from the federal government and was it somewhere around \$85 million?

**Mr. McLandress:** There was a deficit a couple of years ago, on unusual circumstances, with respect to adjustment payments in the fall that led to a deficit and a call on the initial payment guarantee I was talking about of around \$80 million, \$85 million, something like that.

Just for information's sake in the 75-year history of the CWB, there have only been 13 deficits. That is covering all the pools, so that is not just 13 years. In some cases, and usually when there were deficits, they often happened in more than one pool.

Ce problème ne va pas disparaître. Vous le savez et nous l'avons déjà dit dans cette salle. Ce problème ne va pas disparaître. C'est comme une dent malade; à court terme, il est possible de régler ces questions, le nouveau gouvernement ne sera pas d'accord et l'opposition ne sera pas d'accord; c'est le rôle du gouvernement. À long terme, ce marché sera libéralisé. Vous savez que c'est ce qui va se passer. Progressivement, ce marché va être libéralisé.

Ne pensez-vous pas que c'est ce qui va arriver? Vous avez vu que le gouvernement précédait a proposé que 10 membres du conseil d'administration soient élus. Cela représente en fait la première étape d'une évolution.

Nous nous sommes rendus dans différentes régions à propos du projet de loi C-4. Je me souviens que le sénateur Hays faisait partie de ce groupe et c'est la conclusion à laquelle nous en sommes arrivés. C'est un processus évolutif. Le ministre de l'Agriculture de l'époque l'a reconnu. C'est un processus en évolution. Quels sont vos commentaires sur ce sujet?

**M. Ritter :** Voilà le commentaire que j'aimerais faire à ce sujet, sénateur : premièrement, pour ce qui est de la dent malade, il est facile de mettre un plombage sur une dent. Je dirais tout simplement que la loi précise que c'est aux agriculteurs de décider de la nature du mandat de la commission. C'est un processus très simple; les administrateurs sont élus par les agriculteurs et nous connaissons les résultats dimanche soir ou lundi dans la moitié de nos districts et nous saurons comment les gens ont en fait voté; il faut donc attendre les résultats.

Deuxièmement, la loi contient une disposition en matière de plebiscite. Si les agriculteurs de l'Ouest du Canada veulent changer d'idée au sujet de la loi, nous n'allons pas les en empêcher. Cependant, ce n'est pas ce qu'ils ont dit, monsieur. Ils ont dit en fait quelque chose de très différent et d'opposé à ce que vous dites.

**Le sénateur Stratton :** Je comprends cela. Il y a quand même le fait que les agriculteurs de l'Ontario et du Québec qui produisent du blé ne veulent pas d'une commission du blé.

**M. Ritter :** Sénateur, les agriculteurs ontariens ont pris eux-mêmes cette décision.

**Le sénateur Stratton :** Je le comprends.

Quelle est la somme que la Commission canadienne du blé a reçue du gouvernement fédéral, n'était-ce pas autour de 85 millions de dollars?

**M. McLandress :** Il y a eu un déficit il y a quelques années, dans des circonstances inhabituelles, pour ce qui est des ajustements en cours de campagne versés en automne qui ont entraîné un déficit, et la mise en œuvre de la garantie des acomptes à la livraison dont j'ai parlé, pour un montant de 80 à 85 millions, ou quelque chose du genre.

À titre d'information, je vous signale que la Commission canadienne du blé n'a connu que 13 déficits au cours de ses 75 ans d'existence. Cela couvre tous les comptes de mise en commun, de sorte que cela ne correspond pas seulement à 13 ans. Dans certains cas, et habituellement lorsqu'il y avait des déficits, ces déficits concernaient plusieurs comptes de mise en commun.

**Mr. Ritter:** May I answer that question? We should understand how these initial and adjustment payments work. The CWB does not just pay out this money. We make representations to the Department of Finance and say this is the data that we see in the marketplace. The guarantor reviewed the data independently and came to the same conclusion.

**Senator Stratton:** I am not suggesting you are loading the books. That is not the point.

**Mr. Ritter:** The guarantor came to the same conclusion and the market went south in that particular year, and so that was the result. There was a 13-year gap between the previous amount to this one, so I figured out one day there was something like 180,000 tonnes of grain sold in that intervening time. When that \$85 million is applied to that number, it is a small number.

**Senator Stratton:** If the government was the banker, have you paid the money back to the government?

**Senator Mitchell:** Who would have covered that if the Wheat Board had not been there? It would have been the farmers, would it not?

**Mr. Ritter:** Yes.

**Senator Stratton:** The farmers and the Government of Canada.

The Canadian Wheat Board is listed in the Public Accounts of Canada 2005-06, table 9.4. It is listed under "Loans, Investments and Advances," in the public accounts. It looks like a government institution to me, if it is listed in the public accounts. The government guarantees the farmers. If they go in the hole, the government pays the farmers. The government has four or five members on the board, depending on how you argue the point.

**Mr. McLandress:** The government used to have guarantees with respect to major aircraft manufacturers in this country. That did not make them the government institutions.

**Senator Milne:** How is your voters' list made up? When they took the 16,000 members off the list, they took them off because they had not sold grains through the board for the past two years, was it? Was it in 2005-06?

**Mr. McLandress:** What happens is the CWB creates an initial voters' list based on our producers. The ones who were ultimately determined to be left off the list were those who had not delivered in this crop year or the previous years of 2005-06, 2006-07.

**Senator Milne:** That means you really do not know whether or not they are delivering this year, so that eliminates one of these years as a valid year to judge on. If I recall correctly, I have been

**M. Ritter :** Puis-je répondre à cette question? Il faut comprendre comment fonctionnent les acomptes à la livraison et les ajustements en cours de campagne. La commission ne se contente pas de verser de l'argent. Nous présentons des analyses au ministère des Finances et nous lui disons que ce sont là les données qui proviennent du marché. La caution a examiné les données de façon indépendante et en est arrivée à la même conclusion.

**Le sénateur Stratton :** Je n'ai pas dit que vous aviez trafiqué la comptabilité. Ce n'est pas ce que j'ai dit.

**M. Ritter :** La caution en est arrivée à la même conclusion mais cette année-là, le marché s'est déplacé vers le sud, et c'est ce qui est arrivé. Il s'est écoulé 13 ans entre les deux derniers déficits et le précédent, et j'ai calculé un jour qu'on avait vendu près de 180 000 tonnes de blé entre-temps. Si l'on répartit ce montant de 85 millions de dollars sur ce volume de blé, on constate que cela fait un chiffre très faible.

**Le sénateur Stratton :** Si le gouvernement a agi comme un banquier, lui avez-vous remboursé cet argent?

**Le sénateur Mitchell :** Qui aurait assumé cette perte si la Commission canadienne du blé n'avait pas été là? Cela aurait été les agriculteurs, n'est-ce pas?

**M. Ritter :** Oui.

**Le sénateur Stratton :** Les agriculteurs et le gouvernement du Canada.

La Commission canadienne du blé figure dans les Comptes publics du Canada 2005-2006, dans le tableau 9.4. Elle figure sous la catégorie « Prêts, investissements et avances » dans les comptes publics. Elle semble bien être, d'après moi, une institution fédérale, puisqu'elle figure dans les comptes publics. Le gouvernement cautionne les agriculteurs. Si ces derniers enregistrent une perte, le gouvernement les paie quand même. Le gouvernement nomme quatre ou cinq membres du conseil d'administration, dépendant de la façon dont on présente la chose.

**M. McLandress :** Le gouvernement a déjà accordé des garanties aux grandes sociétés d'aéronautique du Canada. Cela ne voulait pas dire pour autant qu'elles étaient des institutions fédérales.

**Le sénateur Milne :** Comment est élaborée votre liste d'électeurs? Lorsqu'ils ont supprimé 16 000 membres de cette liste, ils les ont supprimés parce que ces agriculteurs n'avaient pas vendu de céréales par l'intermédiaire de la commission au cours des deux dernières années, n'est-ce pas? Était-ce en 2005-2006?

**M. McLandress :** En fait, la commission élabore une liste initiale des électeurs en se fondant sur nos producteurs. Ceux que l'on a finalement décidé de rayer de la liste étaient ceux qui n'avaient pas livré de céréales au cours de cette campagne ou au cours des campagnes précédentes de 2005-2006 et de 2006-2007.

**Le sénateur Milne :** Cela veut dire que vous ne savez pas vraiment s'ils vont produire des céréales cette année, de sorte qu'ils perdent une des deux années qui est prise en compte selon ce



told that 2005 was a very poor year for grains out West, and much of it was not of high enough quality that it could be sold through the Wheat Board. Am I correct?

**Mr. McLandress:** It was not a good year in certain areas. Certainly there were many difficulties.

**Senator Milne:** Those 16,000 people, quite probably those farmers were growing grain in those two years but were removed from the board because of those two circumstances?

**Mr. McLandress:** I cannot speak to that specifically. There certainly were difficulties. There was a process to enable them to come back on. My understanding is that has been taken up. Last I heard 1,000 had taken up out of the 16,000, so it is hard to say.

**The Chairman:** Mr. Ritter and Mr. McLandress, you have stayed an extra 37 minutes under intense questioning. I thank you very much. We have appreciated your input into this important issue. I am sorry you are late for your next meeting.

**Mr. McLandress:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Honourable senators, I am pleased to welcome officials from the Office of the Information Commissioner of Canada. The Information Commissioner investigates complaints from people who believe that they have been denied rights under the Access to Information Act, Canada's freedom of information legislation. An independent ombudsman appointed by Parliament, the Information Commissioner has strong investigative powers. He mediates between dissatisfied applicants and government institutions. I am therefore pleased to welcome Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner; Daniel Brunet, Director, Legal Services, Nadine Gendron, Legal Counsel, and J.G.D. Dupuis, Director General, Investigations and Review.

[Translation]

The committee wants to thank you for being here. I will let you now your presentation and we will later have a period of questions and answers, which will be most useful for committee members.

[English]

**Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner, Office of the Information Commissioner of Canada:** Thank you for inviting me to appear before you for the second time to assist in your deliberations on Bill C-2, more specifically in your deliberations on the message received from the House of Commons on November 21, informing senators of the House position on amendments to Bill C-2 adopted by the Senate on November 9.

critère. Si je me souviens bien, on m'a dit que 2005 avait été une très mauvaise année pour les céréaliers de l'Ouest et qu'une bonne partie des céréales n'étaient pas de qualité suffisante pour pouvoir être vendues par la commission. Est-ce bien exact?

**M. McLandress :** Dans certaines régions, ce n'a pas été une bonne année. Il est vrai que nous avons connu de nombreuses difficultés.

**Le sénateur Milne :** Ces 16 000 électeurs étaient probablement des agriculteurs qui avaient cultivé des céréales pendant ces deux années mais qui ont été supprimés par la commission pour ces deux raisons?

**M. McLandress :** Je ne peux pas vous en parler précisément. Il y a eu effectivement des difficultés. Il y avait un mécanisme qui leur permettait de se réinscrire sur la liste. Je crois savoir que ce mécanisme a été utilisé. Aux dernières nouvelles, je crois que 1 000 électeurs sur les 16 000 ont utilisé ce mécanisme. Il est donc difficile de savoir ce qu'il en est exactement.

**Le président :** Monsieur Ritter et monsieur McLandress, vous êtes restés avec nous 37 minutes de plus et avez subi un barrage de questions. Je vous remercie beaucoup. Nous avons apprécié vos commentaires sur cette question importante. Je suis désolé que vous soyez en retard pour votre prochaine réunion.

**M. McLandress :** Merci, monsieur le président.

**Le président :** Honorables sénateurs, j'ai le plaisir de souhaiter la bienvenue aux représentants du Commissariat à l'information du Canada. Le Commissariat à l'information fait enquête sur les plaintes que déposent les personnes qui estiment que les droits que leur confère la Loi sur l'accès à l'information, la loi canadienne en matière de liberté de l'information, n'ont pas été respectés. Le commissaire à l'information, un ombudsman indépendant nommé par le Parlement, possède de larges pouvoirs d'enquête. Il fait de la médiation entre les auteurs de demandes d'information qui n'ont pas été satisfaites et les institutions fédérales. J'ai le plaisir d'accueillir Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information, Daniel Brunet, directeur, Services juridiques, Nadine Gendron, avocate, et J.G.D. Dupuis, directeur général, Enquêtes et révisions.

[Français]

Le comité tient à vous remercier de votre présence. Je vous cède maintenant la parole et, par la suite, nous passerons à une période de questions et de discussion qui sera très utile pour les membres du comité.

[Traduction]

**Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information, Commissariat à l'information du Canada :** Je vous remercie de m'avoir invité à me présenter devant vous une deuxième fois afin de vous assister dans vos délibérations sur le projet de loi C-2, et plus particulièrement dans votre examen du message que la Chambre des communes vous a envoyé le 21 novembre et qui informait les sénateurs de la position prise par la Chambre sur les amendements au projet de loi C-2 adoptés par le Sénat le 9 novembre.

This exchange of messages between the two chambers of Parliament is unusual. It is an interesting development. It signals the existence of important differences of opinion on matters of policy. The last witness certainly was good evidence of that.

One general area of difference is certainly the sections dealing with the changes to the public's right of access to records held by government institutions. Today, we will give you our best advice as officers of Parliament, independent of government. We will try to steer away from the politics of all this, if possible. We will simply give our views to assist you in ensuring that Bill C-2 will improve rather than diminish the accountability of government through transparency.

On November 6, I provided to this committee an assessment of the amendments to Bill C-2 that this committee proposed and reported to the Senate on October 26. The content of that assessment document, together with the evidence I gave during my appearance on September 20, sets out our views, and I will not repeat them in my opening statement. The documentation I have passed you at tab b is a copy of that assessment.

However, to assist you in navigating through our views, I propose to deal with 15 of the amendments where the House disagrees with the Senate. Of those 15, the Office of the Information Commissioner believes that the Senate's position is preferable in nine instances, the House position in six. The Senate amendments supported by the Office of the Information Commissioner are 92, 113(a), 113(b), 118, 119, 139, 140, 142 and 143.

**The Chairman:** Which tab should we look to in your book?

**Mr. Leadbeater:** The statement itself is at tab a, and at tab c is the document or chart that will indicate the particular amendments and our views thereon.

The six Senate amendments not supported by the Office of the Information Commissioner are 115(a), 115(b), 116, 120, 121 and 123.

In one case, we have concerns even though both the House and Senate agree, and I will take your direction at the beginning, Mr. Chairman, that that matter will not be on the table for discussion.

As I mentioned, the chart at tab c shows the provisions of Bill C-2 on which I would like to offer comment, the rationale for each provision offered in the message to the Senate from the House of Commons and the views of the Office of the Information Commissioner where they differ from those offered by the House.

De tels échanges de messages entre les deux Chambres du Parlement sont rares. C'est un événement intéressant. Il signale l'existence de divergences d'opinions importantes en matière de politique. Le dernier témoin l'a très bien montré.

Il y a un sujet général sur lequel les Chambres ont des opinions différentes, à savoir les articles qui traitent des changements apportés au droit d'accès du public aux dossiers des institutions fédérales. Nous allons vous fournir aujourd'hui des conseils que nous vous donnons à titre de mandataires du Parlement, indépendants du gouvernement. Nous allons essayer d'éviter le plus possible les aspects politiques de cette question. Nous allons simplement vous donner notre point de vue dans le but de vous aider à garantir que le projet de loi C-2 renforce la responsabilisation du gouvernement par la transparence et non le contraire.

Le 6 novembre 2006, j'ai fourni au comité une évaluation des amendements au projet de loi C-2 proposés par ce comité et rapportés au Sénat le 26 octobre 2006. Le contenu de l'évaluation et les exemples cités au cours de ma comparaison du 20 septembre 2006 exposaient nos différents points de vue que je ne vais pas répéter aujourd'hui dans ma déclaration liminaire. Vous trouverez à l'onglet b du document que j'ai distribué une copie de cette évaluation.

Cependant, afin de vous aider à mieux cerner notre position, je propose d'examiner les 15 amendements sur lesquels la Chambre des communes est en désaccord avec le Sénat. Pour neuf de ces amendements, le Commissariat à l'information adopte la position du Sénat mais pour les six autres, il préfère celle de la Chambre des communes. Le commissariat appuie les amendements 92, 113(a), 113(b), 118, 119, 139, 140, 142 et 143 présentés par le Sénat.

**Le président :** À quel onglet de votre document devrions-nous nous référer?

**M. Leadbeater :** La déclaration elle-même se trouve à l'onglet a et l'onglet c contient le document ou le tableau des différents amendements et de notre point de vue sur eux.

Les six amendements du Sénat que le commissariat n'appuie pas sont les amendements 115(a), 115(b), 116, 120, 121 et 123.

Dans un cas, nous nous posons certaines questions, même si la Chambre des communes et le Sénat s'entendent sur ces amendements, mais, monsieur le président, je vais suivre la directive que vous avez donnée au début de la séance, dans laquelle vous indiquiez que ces aspects ne seront pas discutés aujourd'hui.

Comme je l'ai mentionné, le tableau qui se trouve à l'onglet c montre que les dispositions du projet de loi C-2 que j'aimerais aborder, ainsi que la justification présentée pour chacune des dispositions mentionnées dans le message de la Chambre des communes au Sénat ainsi que les points sur lesquels l'opinion du Commissariat à l'information du Canada diffère de celle de la Chambre des communes.



I have also included at tab d some information that will explain why we agree with Senate amendments 139, 140, 142 and 143 concerning whistle-blowing. I am prepared to go through the chart at tab c, or I could let it speak for itself and answer questions. I am in your hands.

**The Chairman:** Please go through it briefly so we can get the flavour of it.

**Mr. Leadbeater:** At tab c are contains the provisions where the Office of the Information Commissioner agrees with the Senate.

**The Chairman:** This is amendment 92 in section 89.

**Mr. Leadbeater:** Amendment 92, that is correct. The House of Commons disagreed with this amendment because the House was concerned that they would have some technical problems about coming into force. We continue to feel that the drafting of 16.1 as proposed by the Senate is the more rational approach, especially given that all of the institutions will have a coming-into-force period that will be at least one year in duration, as it was when new institutions were added when the act first came into force.

You will notice that there is a coming-into-force provision in the statute that allows the Governor-in-Council to set that. The argument that the drafting you proposed in 16.1 does not work because of coming-into-force issues is a concern that we feel is already taken care of and that the amendment that you propose has an elegance of drafting without repeating the same sections in two places in the statute.

With respect to 113(a), we agree with the amendment proposed by the Senate for the same reason, and I will not repeat the reason. That is 92 and 113(a). Sorry, 113(a) is the House disagrees with the Senate's proposal that all the officers of Parliament will be treated the same. The House of Commons wants two of the officers of Parliament to be given more secrecy than others. We agree with the Senate's version. There is no legitimate basis for giving two of the five institutions, all of which have investigative, audit and/or advisory functions, a broader zone of secrecy.

As I mentioned in my last appearance here, why, for example, should the investigative role of the Auditor General be immune for all time from accountability through transparency?

I am thinking today of the appearance of the Commissioner of the RCMP before a House committee. He presides over an investigative agency that requires a substantial amount of secrecy, but even his investigations at some point merit an inquiry through transparency as circumstances warrant. Surely, we cannot say that the Commissioner of Official Languages and the Auditor General deserve a greater zone of secrecy than even the RCMP.

J'ai également ajouté à l'onglet d quelques renseignements qui expliquent pourquoi nous approuvons les amendements 139, 140, 142 et 143 apportés par le Sénat et qui concernent les dénonciateurs. Je suis disposé à passer en revue le tableau de l'onglet c ou je peux vous le laisser lire et répondre à vos questions. Je m'en remets à vous.

**Le président :** Je vous invite à le présenter brièvement pour que nous puissions nous faire une idée.

**M. Leadbeater :** L'onglet c contient les dispositions pour lesquelles le Commissariat à l'information est en accord avec le Sénat.

**Le président :** C'est l'amendement 92 qui porte sur l'article 89.

**M. Leadbeater :** L'amendement 92, c'est exact. La Chambre des communes n'a pas accepté cet amendement parce qu'elle pensait que son entrée en vigueur soulèverait quelques problèmes techniques. Nous pensons toujours que la formulation de 16.1 telle que proposée par le Sénat reflète une approche plus rationnelle, en particulier, compte tenu du fait que toutes les institutions vont bénéficier d'une période d'entrée en vigueur d'au moins un an, comme c'était le cas lorsque de nouvelles institutions ont été ajoutées au moment où la loi est entrée en vigueur la première fois.

Vous remarquerez que la loi contient une disposition d'entrée en vigueur qui permet au gouverneur en conseil de fixer une telle période. L'argument selon lequel la formulation que vous avez proposée pour l'article 16.1 ne pouvait être utilisé à cause des questions liées à l'entrée en vigueur est une préoccupation à laquelle il a déjà été répondu et la formulation de l'amendement que vous proposez est élégante et évite de répéter les mêmes articles dans deux endroits différents de la loi.

Pour ce qui est de l'alinéa 113(a), nous approuvons l'amendement proposé par le Sénat pour la même raison, et je ne vais pas la répéter. Il y a donc l'article 92 et l'alinéa 113(a). Désolé, pour l'alinéa 113(a), la Chambre n'accepte pas la proposition du Sénat voulant que tous les mandataires du Parlement soient traités de la même façon. La Chambre des communes avait accordé à deux des mandataires du Parlement une zone de confidentialité élargie. Nous acceptons la version du Sénat. Il n'existe aucune raison légitime d'accorder à deux de ces cinq institutions, qui ont toutes des pouvoirs d'enquête, de vérification consultative, une zone de confidentialité plus large.

Comme je l'ai déclaré au cours de ma dernière comparution ici, pourquoi, par exemple, devrait-on soustraire le rôle d'enquête du vérificateur général de façon permanente et définitive au principe de la responsabilisation par la transparence?

Je pense aujourd'hui au commissaire de la GRC qui a comparu devant le comité de la Chambre. Il est à la tête d'une agence d'investigation qui a besoin d'une zone de confidentialité étendue, mais il arrive que ses investigations fassent l'objet d'une enquête et elle doit donc faire preuve de transparence, lorsque les circonstances le justifient. Il me paraît impossible d'affirmer que le commissaire aux langues officielles ou le vérificateur général a besoin d'une zone de confidentialité plus étendue que celle dont bénéficie la GRC.

With respect to proposed amendment 118, the Office of the Information Commissioner agrees with the Senate that audit working papers should become subject to the Access to Information Act after the audits are complete, in the same way as drafts are, subject to other exemptions. I remind you that there are exemptions in the statute to protect commercially-sensitive information, privacy of individual's — whistle-blowers, for example — and advice and recommendations to government. Subject to those other exemptions, I do not think the Auditor General or any other witness has provided you evidence of why it is necessary to keep those secret forever. Justice Gomery rejected that argument.

You will recall that in the sponsorship inquiry the ability of the public to get access to draft audit reports and working papers was instrumental in bringing the situation to light, which eventually led to the Auditor General's review and the subsequent judicial inquiry.

With respect to proposed amendment 119, we agree with the Senate's approach; this is the public interest override. The concern expressed by the House is that this would in effect give the Information Commissioner order powers by the back door, because he could be investigating a complaint about refusal to disclose records, he would then have those records, and someone could apply to the commissioner and the commissioner would decide in the public interest to give that information out.

**The Chairman:** Could you go to the area where you disagree? I do not think there will be much of a debate on the things with which you agree, but there may be on the things with which you disagree.

**Mr. Leadbeater:** The section with which we disagree is at page 7. The Senate added the Canada Foundation for Sustainable Development Technology to 18.1(1) as an institution that required a special protection that all information that it has consistently treated as confidential now become an exemption. We argued, as you will recall, against all of those special exemptions, pointing out that there was ample protection in the existing statute, but there was a burden on institutions to demonstrate commercial harm from disclosure. We have maintained that same concern with respect to the Canada Foundation for Sustainable Development Technology.

Proposed amendment 116 is on the same issue, the head of the Canada Foundation for Sustainable Development Technology. It imposes a mandatory exemption class forever. As we argued before, there is no justification to keep anything secret forever

Pour ce qui est de l'amendement 118, le Commissariat à l'information reconnaît avec le Sénat que les documents de travail se rapportant à une vérification doivent être visés par la Loi sur l'accès à l'information une fois la vérification terminée, tout comme les rapports préliminaires, à certaines exceptions près. Je vous rappelle que la loi prévoit certaines exceptions dans le but de protéger les renseignements commerciaux sensibles, les renseignements personnels des citoyens — des dénonciateurs, par exemple — ainsi que les avis et les recommandations présentés au gouvernement. Sous réserve de ces exceptions, je ne pense pas que le vérificateur général ou un autre témoin vous ait démontré qu'il était nécessaire de préserver à jamais le secret de ces documents. Le juge Gomery a rejeté cet argument.

Vous vous souviendrez qu'au cours de l'enquête sur les commandites, le fait que le public ait pu avoir accès aux rapports de vérification préliminaires et aux documents de travail a permis de faire le jour sur cette situation, qui a par la suite débouché sur l'examen de la vérificatrice générale et sur l'enquête judiciaire tenue postérieurement.

Pour ce qui est de l'amendement 119, nous souscrivons à l'approche adoptée par le Sénat; c'est le principe de la primauté de l'intérêt public. La Chambre s'est inquiétée du fait que cet amendement accorderait indirectement au commissaire à l'information le pouvoir d'ordonner la communication de certains documents, puisque dans le cas où il ferait enquête sur une plainte portant sur le refus de divulguer des documents, il aurait accès à ces documents et quelqu'un pourrait ensuite demander au commissaire de les lui transmettre; celui-ci pourrait le faire s'il décidait que cela était dans l'intérêt public.

**Le président :** Pourriez-vous passer aux points sur lesquels vous êtes en désaccord? Je ne pense pas que nous allons vraiment débattre des sujets sur lesquels nous sommes d'accord, mais il y en aura peut-être un sur les points sur lesquels vous n'êtes pas d'accord.

**M. Leadbeater :** La section qui traite des points de désaccord se trouve à la page 7. Le Sénat a ajouté la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable au paragraphe 18.1(1), à titre d'institution ayant besoin d'une protection spéciale, à savoir que tous les renseignements qu'elle a traités de façon constante comme étant de nature confidentielle sont maintenant visés par une exception. Nous avons soutenu, comme vous vous en souvenez, qu'il n'était pas souhaitable d'adopter toutes ces exceptions spéciales, en faisant remarquer que la loi actuelle accordait déjà une protection largement suffisante et qu'il incombait aux institutions en question de démontrer que la divulgation des renseignements demandés causerait un préjudice commercial. Nous avons exprimé la même préoccupation au sujet de la Fondation canadienne pour l'appui technologique au développement durable.

L'amendement 116 proposé porte sur le même sujet, le responsable de la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable. Cet amendement crée un type d'exception obligatoire et permanente. Comme nous



and in all circumstances. We agree with the House that that is an overly broad exemption for secrecy.

I would like to remind you that it is not because we think the information should be disclosed. We think that the information is legitimately protected under existing sections of the statute, but the burden is on the institution to demonstrate that it meets the test. These tests that are forever with no burden mandatory do not meet the public policy objective of accountability.

**The Chairman:** Could you please move to page 10, proposed amendment 121?

**Senator Milne:** Let's go through these one at a time.

**The Chairman:** All right.

**Mr. Leadbeater:** I am in your hands, Mr. Chairman. Where would you like me to proceed?

**Senator Milne:** Amendment 120.

**Mr. Leadbeater:** We disagree with the Senate on amendment 120. I believe the Senate argued that there should not be a retroactive effect to the statute and, therefore, information that was created or came into being before the statute is passed should not be subject to the right of access.

First, it is technically incorrect to say that is a retroactive effect. A retroactive effect would be that institutions would have to answer access requests made before the statute came into force. This amendment is simply saying that as of the date the statute comes into force all records held are subject. That is the approach that was taken with all institutions when the act came into force and it is the approach taken with all the Crown corporations you have added to the statute. Saying that foundations and officers of Parliament would have special treatment, that all records they created prior to this would not be subject to the right of access is not consistent with the policy of improving accountability of government institutions. It raises the spectre of why all information created by the foundations since they came into being would suddenly be off the table for public scrutiny unless it was created after the date this act came into force.

Amendment 121 concerns the Wheat Board. The commission disagrees with the Senate amendment. The Canadian Wheat Board has a national mandate and significant impact on Canadians and the Canadian economy. It has \$6 billion of Canadian-guaranteed borrowings. Five members of its board of directors are appointed by the Government of Canada. We repeatedly receive calls from the public asking why they cannot get information the administration of the Canadian Wheat Board.

l'avons déjà mentionné, il n'est jamais justifié de préserver le secret d'un document dans toutes circonstances et à jamais. Nous convenons avec la Chambre que cette exception est beaucoup trop large.

Je tiens à vous rappeler que nous n'avons pas adopté cette position parce que nous pensions qu'il y avait lieu de divulguer ce genre d'information. Nous pensons que cette information est déjà protégée par les articles de la loi actuelle, et que c'est à l'institution de démontrer que l'information demandée répond aux critères prévus par la loi. Les exceptions permanentes qui ne sont pas assorties d'un fardeau obligatoire ne répondent pas à l'objectif général de responsabilisation.

**Le président :** Pourriez-vous passer à la page 10, à l'amendement 121?

**Le sénateur Milne :** Je préfère les examiner un à la fois.

**Le président :** Très bien.

**M. Leadbeater :** Je m'en remets à vous, monsieur le président. Comment voulez-vous que je poursuive?

**Le sénateur Milne :** L'amendement 120.

**M. Leadbeater :** Nous sommes en désaccord avec le Sénat au sujet de l'amendement 120. Je crois que le Sénat a soutenu que la loi ne devait pas avoir d'effet rétroactif et que, par conséquent, l'information qui a été créée avant l'adoption de la loi ne devrait pas être assujettie à un droit d'accès.

Premièrement, il n'est pas exact sur le plan technique d'affirmer que la loi a un effet rétroactif. Il y aurait effet rétroactif si les institutions étaient tenues de répondre aux demandes d'accès faites avant l'entrée en vigueur de la loi. Cet amendement énonce simplement qu'à la date de l'entrée en vigueur de la loi, celle-ci vise tous les documents en la possession d'une institution. C'est l'approche qui a été adoptée pour toutes les institutions au moment où la loi est entrée en vigueur et c'est l'approche qui a été adoptée pour toutes les sociétés d'État que vous avez ajoutées à la loi. Affirmer que les fondations et les mandataires du Parlement doivent bénéficier d'un traitement spécial, que tous les dossiers qu'ils ont créés avant cette entrée en vigueur ne sont pas visés par le droit d'accès n'est pas conforme à la politique qui vise à renforcer la responsabilisation des institutions gouvernementales. Cela soulève la question de savoir pourquoi toute l'information créée par les fondations depuis leur création serait soustraite à l'examen de la population, à la différence de l'information créée après la date d'entrée en vigueur de cette loi.

L'amendement 121 concerne la Commission du blé. La commission n'est pas d'accord avec l'amendement du Sénat. La Commission canadienne du blé a un mandat national qui a des répercussions importantes sur les Canadiens et l'économie canadienne. Elle bénéficie de 6 milliards d'emprunts garantis par le Canada. Cinq des membres de son conseil d'administration sont nommés par le gouvernement du Canada. Nous recevons constamment des appels émanant de citoyens qui nous demandent pourquoi ils ne peuvent obtenir des renseignements concernant l'administration de la Commission canadienne du blé.

I remind you that it is not because we think sensitive information held by the Wheat Board should be disclosed, and it would not be. There are vibrant exemptions in the statute that protect that disclosure. We have fish marketing boards and port authorities that are already covered. The Canadian Grain Commission and the Canadian Dairy Commission are already covered. Governments choose various modes of carrying out public interest functions in areas of their jurisdiction. The point of this accountability bill was to sweep back in institutions in different guises that are carrying out public functions but are not under traditional departmental structures.

The Wheat Board admits it has a duty of transparency to the public. It has its own access to information policy, which you can see on its website. For all of the information it says it must keep secret there are exemptions in the Access to Information Act. Yet, you will also see in its access to information provisions that it demands to know the reason any access requester wants information. That is entirely contrary to the scheme of transparency through openness that is at the heart of the policy of the access to information regime.

The argument, why do we need coverage under access to information if we already have a policy, it is a policy that operates by grace and favour of the Canadian Wheat Board. It is not a policy as a right.

With respect to amendment 123, the Office of the Information Commissioner of Canada disagrees with this Senate amendment for the same reason. That is simply the provision that allows review at the time of a change of mandate. It would make sense if there is a change of mandate.

**The Chairman:** Amendment 117 deals with the National Arts Centre.

**Mr. Leadbeater:** We are disagreeing with both the House of Commons and the Senate. I take it you do not want representations on that provision. Am I correct?

**Senator Day:** The House of Commons has accepted that amendment.

**Mr. Leadbeater:** If I could go to one or two that are of particular interest to us.

**The Chairman:** Can you give us the page and a section number?

**Mr. Leadbeater:** Yes. I would like to refer you to page 3, amendment 139, 140, 142 and 143. These are all relating to whistle-blowing.

You will recall you had evidence from the Public Service Integrity Officer in the first round. He argued that too much secrecy was being imposed on the whistle-blowing environment under Bill C-2. As a result of that, you proposed an amendment

Je vous rappelle que notre position n'est pas fondée sur le fait que nous estimons que les renseignements sensibles que possède la commission du blé devraient être divulgués, et ces renseignements ne le seraient pas. La loi contient des exceptions très efficaces qui éviteraient cette divulgation. La loi s'applique déjà à des offices de commercialisation du poisson et à des autorités portuaires. Le Commission canadienne des grains et la Commission canadienne du lait sont déjà visées par cette loi. Les gouvernements adoptent divers mécanismes pour exercer leurs fonctions d'intérêt public dans les domaines de leur compétence. L'objectif de ce projet de loi sur la responsabilité était de viser les institutions, quelle que soit la forme sous laquelle elles exercent des fonctions publiques, qui ne relevaient pas des structures ministérielles traditionnelles.

La Commission du blé reconnaît qu'elle a une obligation de transparence envers le public. Elle a adopté sa propre politique en matière d'information, qui est affichée sur son site web. Tous les renseignements qu'elle souhaite ne pas divulguer sont déjà visés par les exceptions de la Loi sur l'accès à l'information. Et pourtant, vous constaterez que ses directives en matière d'accès à l'information exigent que l'auteur d'une demande justifie pourquoi il veut obtenir les renseignements demandés. Cela va tout à fait à l'encontre de l'objectif de transparence et d'ouverture qui est au cœur de la politique du régime d'accès à l'information.

La réponse à l'argument selon lequel il n'est pas nécessaire que la commission soit visée par la Loi sur l'accès à l'information puisqu'elle a déjà adopté une politique est que cette politique n'existe que parce que la Commission canadienne du blé le veut bien. Cette politique n'accorde aucun droit.

Pour ce qui est de l'amendement 123, le Commissariat à l'information du Canada ne souscrit pas à l'amendement du Sénat pour la même raison. C'est simplement la disposition qui prévoit la révision de cette décision en cas de changement du mandat. Elle se justifierait si l'on envisageait de modifier ce mandat.

**Le président :** L'amendement 117 traite du Centre national des Arts.

**M. Leadbeater :** Nous sommes en désaccord à la fois avec la Chambre des communes et avec le Sénat. Je pensais que vous ne vouliez pas entendre de commentaires sur cette disposition. Est-ce exact?

**Le sénateur Day :** La Chambre des communes a accepté cet amendement.

**M. Leadbeater :** Si je pouvais passer à un ou deux amendements qui nous intéressent particulièrement.

**Le président :** Pourriez-vous nous donner la page et le numéro d'article?

**M. Leadbeater :** Oui. Je vous renvoie à la page 3, amendements 139, 140, 142 et 143. Tous ces amendements concernent les dénonciations.

Vous vous souvenez que vous avez entendu le témoignage du commissaire à l'intégrité du secteur public au cours du premier examen. Il soutenait que le projet de loi C-2 imposait une zone de confidentialité trop vaste dans le cas des dénonciations. C'est



whereby only such secrecy as necessary to protect the identities of whistle-blowers, and those who cooperate in investigations, should be protected. The House did not support that amendment.

I am urging you to stick to your guns on this. To help you understand why I am puzzled by what the House is doing is why I have information in tab d for your reference.

I have two statements made by the parliamentary secretary to the sponsoring minister that can help you understand what the minister intended for these whistle-blowing sections. The first is a transcript from the May 10 appearance before the legislative committee on Bill C-2. If you look at the sidebar provisions at pages 7 and 12, you will see that Mr. Poilievre is talking about this issue of how much secrecy is required under the whistle-blowing statute.

I will just read the provision at page 7. It states:

On the issue of access to information, we should clarify that no documents whatsoever will be exempt from access to information under this bill. All documents, every single document related to a prospective scandal, are accessible to the department. So you can make your ATI request to the department, just as you would have been able to without the presence of this bill. We have removed all exemptions that existed under the previous Bill C-11. Exemptions only exist for the commissioner's office during an investigation so that the investigation is not interrupted by constant ATIs and so the identities of the whistle-blowers are essentially protected in order to defend against reprisals.

On page 12 Mr. Poilievre is speaking again. The Mr. Cutler he is referring to is the whistle-blower in the sponsorship scandal. He states:

Thank you, Mr. Cutler, for all the work you and whistle-blowers like Joanna have done for the cause over the years.

On the issue of the Access to Information Act, Mr. Martin has raised this issue, comparing it to clause 55 of Bill C-11.

You will recall that clause 55 maintains secrecy for five years over whistle-blowing information.

Clause 55 would have allowed departments to conceal any information related to a disclosure for many, many years. The section we have replaced it with removes that exemption altogether. All information related to a disclosure, all of it, is perfectly accessible under ATI if the Accountability Act is passed, with the sole exception of the disclosure itself — that is to say, what the whistle-blower

pourquoi vous avez proposé un amendement qui visait uniquement à protéger l'identité des dénonciateurs et de ceux qui collaborent aux enquêtes. La Chambre n'a pas appuyé cet amendement.

Je vous invite vivement à demeurer fermes sur votre position. Pour vous aider à comprendre les raisons pour lesquelles je ne saisis pas très bien ce que la Chambre veut faire, j'ai inclus certaines citations dans l'onglet d, à titre de référence,

J'ai inclus deux déclarations faites par le secrétaire parlementaire du ministre qui a parrainé le projet de loi, qui peuvent vous aider à comprendre quelle était l'intention du ministre au sujet des articles concernant les dénonciateurs. La première déclaration est le compte rendu de la comparution du 10 mai devant le comité législatif au sujet du projet de loi C-2. Si vous regardez les passages indiqués dans la marge des pages 7 et 12, vous verrez que M. Poilievre parle de la zone de confidentialité que doit accorder la loi relative aux dénonciateurs.

Je vais simplement vous lire le passage de la page 7. Il énonce ceci :

Pour ce qui est de l'accès à l'information, il faudrait indiquer expressément qu'aucun document quel qu'il soit ne pourra être exempté de consultation par les citoyens. Tous les documents, chaque document individuel concernant un scandale potentiel, seront accessibles au ministère. Donc, vous pourrez adresser votre demande d'accès à l'information au ministère, comme vous auriez pu le faire même sans cette loi. Nous avons supprimé toutes les exemptions prévues par l'ancien projet de loi C-11. Les exemptions s'appliquent uniquement durant les enquêtes menées par le bureau du commissaire pour que le travail d'enquête ne soit pas constamment interrompu par des demandes d'information et pour protéger suffisamment les dénonciateurs contre les risques de représailles.

À la page 12, M. Poilievre intervient encore une fois. Le M. Cutler auquel il fait référence est le dénonciateur à l'origine du scandale des commandites. Il déclare :

Merci, monsieur Cutler, pour tout le travail que vous-même et les dénonciateurs comme Joanna ont accompli pour cette cause au cours des années.

Pour ce qui est de la Loi sur l'accès à l'information, M. Martin a soulevé ce problème, en faisant une comparaison avec la clause 55 du projet de loi C-11.

Vous vous souvenez que la clause 55 préservait le secret pendant cinq ans sur les renseignements fournis par les dénonciateurs.

La clause 55 aurait permis aux ministères de garder confidentielle pendant de nombreuses années toute information concernant une dénonciation. L'article par lequel on l'a remplacée élimine carrément cette exemption. Chacun pourra consulter facilement tous les renseignements correspondants en vertu de la Loi sur l'accès à l'information si la loi sur l'imputabilité est adoptée, sauf pour la

created and gave over to the commissioner. So there are no new exemptions whatsoever in the Accountability Act for the government or any of its institutions.

I already see the stress the level you're under diminishing and you're looking more relaxed now you've learned that, because that is a very important point and I'm glad you have made it.

Additionally, as it relates to the commissioner himself, the commissioner may refuse ATIs on his investigation. But those are the same exemptions that exist for any investigatory body. All sorts of other bodies that conduct investigations have exactly the same exemptions. So there are no new exemptions in the Accountability Act.

I wanted to put your mind at ease, because I know Mr. Martin's question would have caused you considerable distress. So are you happy to see that clause 55 of the previous Liberal bill has been removed entirely?

Mr. Cutler says:

If clause 55 is gone and the information is more open, I'm quite happy.

We know clause 55 is not gone. Clause 55 is strengthened.

I am puzzled by what it is that the government thinks it is accomplishing by this provision. I think the Senate got it right. The words we are hearing from the minister's parliamentary secretary are interpreted well in the Senate's amendment. They are not interpreted well in the House proposal.

If you look in the same tab, the next document, I have a speech there that Mr. Poilievre gave on November 21, just two weeks ago. On page 11, there is a sidebar portion. Speaking of Bill C-2, he states:

Finally, the bill erases two cover-up clauses contained in the previous Liberal bill — and this is what I wanted to talk to you about with respect to privacy.

There was a clause in the previous bill, passed by the last Parliament, [Bill] C-11, which would have caused information related to a disclosure by a whistleblower to be kept secret for up to five years. The goal was ostensibly to keep the identity of the whistleblower confidential.

We did not believe, nor did the public sector unions or the whistle-blowers who testified before a committee, that in most cases confidentiality would be a likelihood anyway. Furthermore, we believe that the public deserves to know about information related to a disclosure.

divulgation elle-même, c'est-à-dire les renseignements produits et remis par les dénonciateurs au commissaire. Donc, il n'y a pas de nouvelles exemptions dans la loi sur l'imputabilité pour le gouvernement ou pour aucun de ses organes.

Je vois déjà que vous décompressez et vous avez l'air plus détendu à présent que vous savez cela, parce que c'est un aspect très important et je suis content que vous l'ayez compris.

De plus, le commissaire lui-même pourra refuser de fournir des informations demandées sur son enquête. Mais ce sont les mêmes exemptions qui s'appliquent à n'importe quel organisme d'enquête. On trouve les mêmes exceptions pour toutes sortes d'autres organismes enquêteurs. Par conséquent, la loi sur l'imputabilité ne contient pas de nouvelles exemptions.

Je tenais à vous rassurer, parce que je sais que la question de M. Martin vous a beaucoup troublé. Donc, êtes-vous satisfait de voir que la clause 55 du défunt projet de loi libéral a été entièrement éliminée?

M. Cutler répond :

Si la clause 55 a sauté et si la diffusion de l'information est facilitée, je suis très satisfait.

Nous savons que la clause 55 n'a pas disparu. La clause 55 est renforcée.

Je ne comprends pas très bien ce que le gouvernement souhaite accomplir en adoptant cette disposition. Je pense que le Sénat a raison. L'amendement du Sénat propose une bonne interprétation des paroles prononcées par le secrétaire parlementaire du ministre, ce qui n'est pas le cas de la proposition de la Chambre.

Si vous regardez dans le même onglet, le document suivant, vous verrez un discours qu'a prononcé M. Poilievre le 21 novembre, il y a tout juste deux semaines. À la page 11, il y a une indication dans la marge. Il a déclaré ceci au sujet du projet de loi C-2 :

Enfin, le projet de loi supprime deux clauses de confidentialité que contenait le projet de loi libéral précédent — et c'est de cela dont je voulais vous parler au sujet des renseignements personnels.

Le projet de loi précédent, qui a été adopté par le dernier Parlement, [le projet de loi] C-11, contenait une clause qui aurait permis de garder secrets pendant une période maximale de cinq ans les renseignements concernant les divulgations faites par un dénonciateur. Le but était apparemment de préserver l'anonymat du dénonciateur.

Nous ne pensons pas, tout comme les syndicats du secteur public ou les dénonciateurs qui ont témoigné devant un comité, que dans la plupart des cas la confidentialité serait probablement respectée. En outre, nous pensons que la population a le droit de connaître les renseignements se rapportant à une divulgation.



So what our bill does is, it creates an exclusion under Access to Information for the disclosure itself. Those are the words written in the disclosure by the whistleblower. That cannot be accessed by ATI. But all documents related to that disclosure and in evidence that demonstrates its truth or falsehood, all of that information will be accessible under Access to Information. That is the balance that we sought to strike and, generally speaking, we have had support from whistleblowers in so doing.

If you want to compare the words, look in that same tab at the last section. I have reproduced the side-by-side of Bill C-11, which is the previous part of the Public Service Disclosure Act. It is amended by Bill C-2.

I will ask you to look at page two of Section 55. This is what the bill now says will be protected. 16.5 states:

The head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information created for the purpose of making a disclosure under the Public Servants Disclosure Protection Act or in the course of an investigation into a disclosure . . .

You will see that this makes it mandatory forever, no time limit, to protect all information created for the purpose of making a disclosure or created in the course of an investigation into a disclosure.

That is far broader than those statements I have read to you. Those statements I have read to you I think capture what you heard from the integrity commissioner and whistle-blowers, what they want is their identities protected. That is what your amendment does.

We strongly support your amendment; it is critical to ongoing accountability and transparency with respect to wrongdoings in government.

**Senator Milne:** Which amendment number is this?

**Mr. Leadbeater:** If you look at tab c, page 3, it is amendments 139, 140, 142, and 143.

**Senator Day:** For clarification, Mr. Chairman, amendments 139, 142, 143, all relate to the issue concerning Mr. Poilievre, in the House of Commons. Mr. Poilievre the parliamentary secretary of the minister responsible for this bill was speaking, exaggerated and, I do not want to say "purposely misled," because I do not know if he was purposeful or not, said that certain things were being accomplished that were not. All of these sections relate to that comment; is that correct?

**Mr. Leadbeater:** That is correct.

Notre projet de loi crée donc une exception à la Loi sur l'accès à l'information pour ce qui est de la divulgation elle-même. Elle vise les mots que contient la divulgation faite par le dénonciateur. Il n'est pas possible d'y avoir accès avec la LAI. Mais tous les documents reliés à cette divulgation et qui démontrent sa véracité ou sa fausseté, tous ces renseignements pourront être communiqués aux termes de la Loi sur l'accès à l'information. C'est l'équilibre que nous avons recherché, et d'une façon générale, nous avons obtenu le soutien des dénonciateurs à ce sujet.

Si vous voulez comparer le libellé, je vous invite à regarder la dernière section de l'onglet. J'ai reproduit côte à côte le projet de loi C-11, qui constitue la partie de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles qui a été adoptée antérieurement. Elle est modifiée par le projet de loi C-2.

Je vous invite à examiner la page 2 de l'article 55. Cette disposition énonce ce qui sera maintenant protégé grâce à ce projet de loi. L'article 16.5 énonce :

Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser de communiquer les documents qui contiennent des renseignements créés en vue de faire une divulgation au titre de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles ou dans le cadre d'une enquête menée sur une divulgation [...]

Vous pouvez constater qu'avec ces dispositions, il est obligatoire à tout jamais, sans aucune limite de temps, de protéger tous les documents créés en vue de faire une divulgation ou dans le cadre d'une enquête menée sur une divulgation.

Cette disposition est beaucoup plus large que les déclarations que je vous ai lues. Les déclarations que je vous ai lues reflètent, d'après moi, ce que vous ont dit le commissaire à l'intégrité et les dénonciateurs, à savoir qu'ils souhaitent que leur identité soit protégée. C'est l'effet qu'a votre amendement.

Nous sommes tout à fait en faveur de votre amendement; il est essentiel qu'il soit adopté si l'on veut préserver la responsabilisation et la transparence lorsqu'il s'agit d'actes répréhensibles commis par le gouvernement.

**Le sénateur Milne :** Quel est le numéro de cet amendement?

**M. Leadbeater :** Si vous regardez à l'onglet c, page 3, ce sont les amendements 139, 140, 142 et 143.

**Le sénateur Day :** Une précision, monsieur le président. Les amendements 139, 142 et 143 portent tous sur une question qui concerne M. Poilievre, devant la Chambre des communes. M. Poilievre, le secrétaire parlementaire du ministre responsable de ce projet de loi qui intervenait, a exagéré et, je ne voudrais pas dire « a trompé volontairement » parce que je ne sais pas s'il l'a fait volontairement, mais il a dit que certaines choses étaient faites alors qu'elles ne l'étaient pas. Tous ces articles concernent ce commentaire, est-ce bien exact?

**M. Leadbeater :** C'est exact.

**Senator Day:** Thank you. I will have a chance to look at it later but I appreciate your bringing that to our attention.

**Mr. Leadbeater:** I had begun a few comments about the public interest override and I am not sure if I finished them.

In reference to amendment 119, there is a statutory scheme in the Access to Information Act as to how the commissioner conducts himself with respect to complaints. If the commissioner believes that a government is overly secretive and that information should be released and if the government institution does not agree, he has the right to go to the Federal Court and the Federal Court will order disclosure.

I do not believe that the concern raised by the House that the commissioner would nevertheless invoke the public interest override and disclose without following the procedure in his statute is realistic. I do not think it could ever be in the public interest for the Information Commissioner to go against the scheme of his own statute and disclose information without going to the Federal Court. For that reason, we do not support the rationale of the House of Commons with respect to the public interest override.

**Senator Milne:** Mr. Leadbeater has pretty well answered all my questions. I was so busy following what he was saying that I did not have a chance to look at my concerns.

One of the big issues is the fact that you do not agree with our amendment on the Canadian Wheat Board. Were you here when the gentlemen were here from the Canadian Wheat Board?

**Mr. Leadbeater:** Yes.

**Senator Milne:** Why are they wrong and are they wrong, because I do not believe they are wrong.

**Mr. Leadbeater:** This issue of what is a government institution, for the purposes of the Access to Information Act, is the whole problem. I do not think there is any set of criterion. We proposed that a set of criterion should be included in the bill and that it should not be left to the government to make the decision. There would be factors like powers of appointment to the board, funding and whether or not the subject matter of the activity of the institution was a matter within federal jurisdiction that affects the public interest with respect to the public health, public safety or the conduct of the economy.

The Canadian Wheat Board, whether it would fall within the definition of a government institution or not depends on the definition of a government institution. It would fall within the definition that we propose.

Governments have a tendency to take public functions and put them into all types of different delivery vehicles. At one time the functions of the Canadian Wheat Board were much closer to the government, then it would move farther away. It did not change

**Le sénateur Day :** Merci. J'examinerai tout cela un peu plus tard mais je suis content que vous ayez attiré notre attention sur ce point.

**M. Leadbeater :** J'avais commencé à faire quelques commentaires sur la primauté de l'intérêt public et je ne pense pas que j'avais terminé.

Pour ce qui est de l'amendement 119, la Loi sur l'accès à l'information contient un mécanisme qui régit la façon dont le commissaire doit traiter les plaintes. Si le commissaire estime qu'un gouvernement est trop opaque et que l'information en question doit être divulguée alors que l'institution gouvernementale s'y refuse, il a le droit de s'adresser à la Cour fédérale et celle-ci peut ordonner la divulgation de l'information demandée.

Je ne pense pas que la possibilité qu'a soulevée la Chambre, à savoir que le commissaire pourrait invoquer la primauté de l'intérêt public et divulguer l'information demandée sans suivre la procédure prévue par la loi, soit réaliste. Je ne pense pas qu'il soit jamais dans l'intérêt public que le commissaire à l'information aille à l'encontre du mécanisme prévu par sa loi constitutive et divulgue de l'information sans s'adresser à la Cour fédérale. C'est pourquoi nous ne souscrivons pas aux arguments présentés par la Chambre des communes au sujet de la primauté de l'intérêt public.

**Le sénateur Milne :** M. Leadbeater a à peu près répondu à toutes mes questions. J'étais tellement attentive à ce qu'il disait que je n'ai pas eu le temps de regarder les sujets qui m'intéressaient.

Un des points importants est le fait que vous n'êtes pas d'accord avec notre amendement au sujet de la Commission canadienne du blé. Étiez-vous ici lorsque les représentants de la Commission canadienne du blé étaient ici?

**M. Leadbeater :** Oui.

**Le sénateur Milne :** Pourquoi ont-ils tort, et ont-ils vraiment tort, parce que je ne pense pas qu'ils aient tort?

**M. Leadbeater :** La grande question est de savoir ce qu'est une institution fédérale aux fins de la Loi sur l'accès à l'information. Je ne pense pas qu'il existe un ensemble de critères. Nous avons proposé d'inclure dans le projet de loi une série de critères pour que cette décision ne soit pas laissée au gouvernement. Il y aurait des facteurs comme le pouvoir de nomination des membres du conseil d'administration, le financement, le fait que l'institution exerce une activité dans un domaine de compétence fédérale qui touche l'intérêt public en matière de santé publique, de sécurité publique ou de gestion de l'économie.

Quant à savoir si la Commission canadienne du blé serait visée par la définition d'institution fédérale, cela dépend de la définition retenue. Cette commission serait visée par la définition que nous proposons.

Les gouvernements ont tendance à confier des fonctions publiques à toutes sortes d'entités. À une époque, la Commission canadienne du blé exerçait des fonctions qui étaient beaucoup plus proches du gouvernement, même si par la



the function. Governments remove functions from themselves for many reasons because arm's length is in the public interest and some are simply for political cover.

For example, for many years in this country the air traffic control system was run by the Department of Transport, and all of its activities were subject to access to information. Then the government moved it out into another delivery vehicle, NAV CANADA, a private firm. It did not change the fact that it is a monopoly activity in an area of public safety. It is of concern to the Canadian public, and a definition of government institution might need to be broad enough to bring that in. We have a similar situation with the Canadian Blood Services.

When you look down the list of several hundred institutions that are covered by the Access to Information Act, many of them are not traditional government institutions but they play important functions in Canadian society that are in areas of federal jurisdiction that demand accountability through transparency. That is the issue, I think. It is not whether or not they are responsible to a minister. We are not responsible to a minister, but it is the will of the House that we be made subject to access to information. There is a similar situation with the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission.

It is a long-winded answer but that is why we feel the Canadian Wheat Board is properly within the coverage of the statute.

**Senator Milne:** Would not it be better therefore then to leave Bill C-2 as it was originally written, not including the Canadian Wheat Board? That is the way it was originally written and it was stuck in there clause-by-clause by an NDP member of the House of Commons. Now that NDP member has apparently seen the light and is thinking that it should not be in there, but the government will not take it out.

I understand that there is a committee charged with review of these issues in the other place and maybe it would be better to leave it out as it was originally intended and then let this committee deal with it in due course.

**Mr. Leadbeater:** That is a legitimate position to take. I believe that it is unfortunate that the whole package of access to information reform is not being dealt with as a whole. I agree with little bits of pieces here versus what will be done in the other place.

I simply would like to say that the political issue of single desk and whether it should persist is severable entirely from this issue of subject to the Access to Information Act. The idea that becoming subject to the Access to Information Act undermines

suite elle est devenue plus indépendante. Mais cela n'a pas changé la fonction. Les gouvernements cessent d'exercer des fonctions pour de nombreuses raisons, parfois parce qu'il est dans l'intérêt public que ces fonctions soient exercées par un organisme indépendant, parfois c'est tout simplement pour diluer la responsabilité politique.

Par exemple, pendant des années au Canada, le contrôle du trafic aérien relevait du ministère des Transports et toutes ces activités étaient assujetties à la Loi sur l'accès à l'information. Par la suite, le gouvernement a confié cette fonction à une autre entité, NAV CANADA, une entreprise privée. Cela n'a pas changé le fait qu'il s'agissait d'une activité monopolistique dans un domaine touchant la sécurité publique. C'est un domaine important pour le public canadien et il serait peut-être souhaitable que la définition d'institution fédérale soit suffisamment large pour viser une telle entité. La Société canadienne du sang se trouve dans une situation comparable.

Lorsqu'on passe en revue les centaines d'institutions qui sont visées par la Loi sur l'accès à l'information, on constate que la plupart d'entre elles ne sont pas des institutions fédérales traditionnelles mais qu'elles jouent un rôle important dans la société canadienne dans des domaines de compétence fédérale qui exigent qu'il y ait transparence et donc, responsabilisation. C'est là, je crois, la principale question. Il ne s'agit pas de savoir si ces institutions relèvent d'un ministre. Nous ne relevons pas d'un ministre, mais la Chambre a voulu que nous soyons assujettis à la Loi sur l'accès à l'information. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes se trouve dans une situation comparable.

C'est une réponse un peu longue mais c'est la raison pour laquelle nous estimons que la Commission canadienne du blé devrait être assujettie à cette loi.

**Le sénateur Milne :** Ne serait-il donc pas préférable de revenir au libellé initial du projet de loi C-2 qui ne mentionnait pas la Commission canadienne du blé? C'est la façon dont le projet de loi était rédigé au départ et cet amendement a été inséré par un député NPD de la Chambre des communes au moment de l'examen article par article. Il semble qu'aujourd'hui, le député NPD ait compris la situation et pense que cet amendement ne devrait pas figurer dans le projet de loi, mais le gouvernement refuse de le supprimer.

Je crois savoir qu'un comité de l'autre endroit a été chargé d'examiner ces questions et il serait peut-être préférable que le projet de loi ne mentionne pas la commission, comme cela était prévu initialement, et laisser ce comité examiner cette question.

**M. Leadbeater :** C'est une position tout à fait légitime. Il me paraît regrettable qu'il ne soit pas procédé à un examen global de la réforme de l'accès à l'information. J'approuve les modifications mineures qui sont apportées ici par rapport à ce qui se fera dans l'autre endroit.

J'aimerais simplement dire que la question du guichet unique, qui est une question politique, n'a absolument rien à voir avec l'assujettissement de la commission à la Loi sur l'accès à l'information. Il n'est pas exact de dire que le fait d'assujettir la

the ability of a commercial entity to function is not correct. There are many that function under the Access to Information Act; the Mint, for example.

Carefully crafted exemptions to protect this information are in the statute. All of the major regulated businesses in this country provide their sensitive data to the regulators; it is all protectable under the hands of the regulators under the statute. I know the concern expressed by the representatives of the Canadian Wheat Board had, at their foundation, a belief that becoming subject to access rendered them incapable of effectively carrying out their mandate. I am here to tell you that is absolutely wrong.

**Senator Milne:** You quote the Mint as an example, and the Mint is not exactly in direct competition with large American firms.

**Mr. Leadbeater:** It is certainly in great competition with other firms of the same business throughout the world.

**Senator Milne:** Yes, but they are not selling exactly the same product, because no one else is selling Canadian coins.

**Mr. Leadbeater:** Other firms in the world would be happy to make Canadian coins. If the Mint did not come up with an effective bid they would be happy to make them for us. Other marketing boards, freshwater fish marketing, are already covered by the statute. You are proposing to put Atomic Energy of Canada Limited into the statute. That is a competitive business. It will be subject to the statute.

**Senator Cowan:** Just to follow along on what you said a moment ago, I would take it that for that reason — we are looking here at page 7, the reference to Canada Post, Export Development, Public Sector Pension Investment Board and VIA Rail — it is your position that they do not need to have this sort of blanket exemption, and that they would be adequately covered by the existing exemptions in the Access to Information Act.

**Mr. Leadbeater:** Exactly, because if you read that exemption, what you are saying is these institutions can from now and ever more keep secret what they have always kept secret. Therefore, why make them subject to access?

**Senator Cowan:** I think you make that clear in your comment in the rationale section that there is no justification for that additional exemption.

**Mr. Leadbeater:** Exactly.

commission à la Loi sur l'accès à l'information compromettra sa capacité de fonctionner comme un organisme commercial. Il y en a beaucoup qui fonctionnent et qui sont visés par la Loi sur l'accès à l'information; la Monnaie, par exemple.

La loi contient déjà des exceptions soigneusement formulées et destinées à protéger ce genre d'information. Au Canada, toutes les grandes entreprises réglementées fournissent des données sensibles aux organismes de régulation; la loi protège ces données lorsqu'elles sont remises aux organismes de régulation. Je sais que les représentants de la Commission canadienne du blé ont exprimé leurs préoccupations parce que, à l'origine, ils pensent que le fait d'être assujettis à la Loi sur l'accès à l'information les empêchera de mettre en œuvre leur mandat de façon efficace. Je vous dis que c'est tout à fait faux.

**Le sénateur Milne :** Vous donnez la Monnaie comme exemple, mais la Monnaie n'est pas vraiment en concurrence directe avec de grandes sociétés américaines.

**M. Leadbeater :** Elle subit en tout cas une vive concurrence de la part d'entreprises mondiales qui travaillent dans le même secteur.

**Le sénateur Milne :** Oui, mais ces entreprises ne vendent pas exactement le même produit, parce que personne d'autre ne vend des pièces de monnaie canadiennes.

**M. Leadbeater :** Il y a d'autres sociétés dans le monde qui seraient heureuses de fabriquer les pièces de monnaie canadiennes. Si la Monnaie ne faisait pas une offre intéressante, ces sociétés seraient heureuses de les fabriquer pour nous. Il y a d'autres offices de commercialisation, l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce, qui sont déjà visés par cette loi. Vous proposez d'inclure dans cette loi Énergie atomique du Canada limitée. C'est une entreprise qui est en concurrence avec d'autres. Elle sera assujettie à cette loi.

**Le sénateur Cowan :** J'aimerais revenir sur ce que vous avez dit il y a un moment, et je crois comprendre que c'est pour cette raison — nous regardons à la page 7, où se trouve la référence à la Société canadienne des postes, à Exportation et Développement Canada, à l'Office d'investissement des régimes de pension du secteur public et à VIA Rail — que vous soutenez que ces organismes n'ont pas besoin de ce genre d'exception générale et qu'ils sont déjà suffisamment protégés par les exceptions que prévoit la Loi sur l'accès à l'information.

**M. Leadbeater :** Exactement, parce que si vous lisez cette exception, vous constatez que, grâce à elle, ces institutions pourront désormais et à jamais préserver la confidentialité des documents qu'elles ont toujours traités de façon confidentielle. Je me demande alors pourquoi on veut les assujettir à la Loi sur l'accès à l'information.

**Le sénateur Cowan :** Je crois que vous exposez cela clairement dans le commentaire que vous faites dans la section des explications, lorsque vous dites que cette exception supplémentaire n'est aucunement justifiée.

**M. Leadbeater :** Exactement.



**Senator Ringuette:** I am interested in your comments concerning the Canadian Wheat Board being a monopoly; it is not a monopoly. In order to constitute a monopoly, you have to be the sole provider throughout the territory of Canada.

**Mr. Leadbeater:** I did not use the word “monopoly,” senator.

**Senator Ringuette:** You said the Wheat Board is engaged in “monopoly activity.” Those are your specific words.

**Mr. Leadbeater:** Not with respect to the Canadian Wheat Board; I was talking about the Mint and certainly, Canada Post is engaged in some monopoly activities. With respect to the Canadian Wheat Board, it certainly has the single-desk model, which is a way of organizing the market that puts it in significant control of a sector of the Canadian economy.

**Senator Ringuette:** They are not in exclusive control of a product provided within Canada for internal use or export.

**Mr. Leadbeater:** You could be correct because it does not go to my argument. My argument has nothing to do with the manner in which the Wheat Board conducts itself.

**Senator Ringuette:** Tell me, under the current act that you are administering, notwithstanding Bill C-2, what are the lists of private Canadian citizens or private corporate entities that are subject to your act?

**Mr. Leadbeater:** There is no private Canadian citizen subject to the act.

**Senator Ringuette:** And no private corporation?

**Mr. Leadbeater:** I am not sure what you mean by private corporations. The list of institutions covered by the statute is attached as an annex to the Access to Information Act. There are institutions of all different shapes, sizes and forms — board commissions, tribunals and marketing boards.

**Senator Ringuette:** You know very well what I mean by private corporate entities.

**Mr. Leadbeater:** Private corporations listed —

**Senator Ringuette:** Bell Canada is not subject to —

**Mr. Leadbeater:** No; that is a publicly traded corporation.

**Senator Ringuette:** That is right. There are not any of them under your act.

**Mr. Leadbeater:** No.

**Senator Ringuette:** So why should the Canadian Wheat Board be there? The Wheat Board is not a monopoly. It is not a Crown corporation. It is not an agency of government, so why should it be in the act?

**Le sénateur Ringuette :** Je m'intéresse aux commentaires que vous avez faits lorsque vous avez dit que la Commission canadienne du blé était un monopole; ce n'est pas un monopole. Pour être un monopole, il faudrait être le seul fournisseur d'un produit sur tout le territoire canadien.

**M. Leadbeater :** Je n'ai pas utilisé le mot « monopole », monsieur le sénateur.

**Le sénateur Ringuette :** Vous avez déclaré que la commission du blé exerçait des « activités monopolistiques ». Ce sont là les mots que vous avez utilisés.

**M. Leadbeater :** Pas au sujet de la Commission canadienne du blé, je parlais de la Monnaie; et je dirais que la Société canadienne des postes exerce aussi certaines activités monopolistiques. Pour ce qui est de la Commission canadienne du blé, elle constitue un guichet de vente unique, ce qui constitue une façon de structurer le marché et lui accorde un pouvoir important sur un secteur de l'économie canadienne.

**Le sénateur Ringuette :** La commission n'exerce pas un contrôle exclusif sur un produit fabriqué au Canada et destiné à la consommation interne ou à l'exportation.

**M. Leadbeater :** Vous avez peut-être raison, parce que cela ne touche pas mon argument. Mon argument n'a rien à voir avec la façon dont la commission du blé exerce ses activités.

**Le sénateur Ringuette :** Pouvez-vous me donner la liste des citoyens canadiens privés ou des sociétés privées qui sont assujettis à votre loi, tel que vous l'administrez et malgré le projet de loi C-2?

**M. Leadbeater :** Aucun citoyen privé n'est assujetti à la loi.

**Le sénateur Ringuette :** Et aucune société privée?

**M. Leadbeater :** Je ne sais pas très bien ce que vous entendez par société privée. La liste des institutions visées par la loi figure dans une annexe à la Loi sur l'accès à l'information. Cette liste comprend des institutions de forme, de structure et de taille très différentes — des offices, des commissions, des tribunaux, des offices de commercialisation.

**Le sénateur Ringuette :** Vous savez très bien ce que je veux dire par société privée.

**M. Leadbeater :** Les sociétés privées cotées ...

**Le sénateur Ringuette :** Bell Canada n'est pas assujettie à ...

**M. Leadbeater :** Non, c'est une société cotée en bourse.

**Le sénateur Ringuette :** C'est exact. Il n'y en a aucune qui soit assujettie à votre loi.

**M. Leadbeater :** Non.

**Le sénateur Ringuette :** Alors pourquoi la Commission canadienne du blé devrait-elle l'être? La Commission du blé n'est pas une monopole. Ce n'est pas une société d'État. Ce n'est pas une agence du gouvernement, alors pourquoi devrait-elle être visée par la loi?

**Mr. Leadbeater:** I think I gave my reasons; the reasons that we feel they should be is they have a public Crown guarantee, at the moment, of \$6 billion. The federal Crown has the power of appointment of five individuals to its board. It engages in an area of activity that has a significant effect on the Canadian economy.

**Senator Ringuette:** The New Brunswick Potato Agency has similar guarantees to help New Brunswick farmers — similar to the Prince Edward Island farmers, potato farmers and so forth — in their exports, to make sure that there is survival for the crop. There is no monopoly there or Crown agency. Furthermore, the Mint is a monopoly; it is a Canadian monopoly that competes globally, and you have to make sure to understand that difference.

You did say, sir, that the Canadian Wheat Board was a “monopoly activity” in your statement, and I disagree. I totally disagree with you, so I guess we agree to disagree.

**Mr. Leadbeater:** May I respond to one of your statements? I am not sure if the Potato Marketing Agency in New Brunswick is subject to the New Brunswick access to information statute. I am not sure, but —

**Senator Ringuette:** No, it is not and it is not a provincial Crown corporation either. It belongs to the stakeholders, just as the Canadian Wheat Board belongs to the stakeholders. The New Brunswick Potato Agency has government guarantees to help farmers with putting in the crop in the springtime and bridging between the time that they put in their crop until September or early October, when their crop is out.

**Mr. Leadbeater:** I imagine that some of the public in New Brunswick would want to know what they are up to and some may not.

**Senator Ringuette:** The stakeholders know what is going on. They have regular annual meetings; they have rules and so forth. In any event, thank you very much.

**Senator Baker:** Just so I understand your position exactly because we just heard from the Canadian Wheat Board, as I understood what you said, your two main points were that the government has four or five appointees to the board of 15 members. Farmers elect 10, but since the government has that jurisdiction on the board to appoint four or five members and because there is a guarantee by the government within the agency itself, and because it fulfils a function, that is a public concern then its material should be disclosable.

Am I correct in that general rundown of those three main points?

**M. Leadbeater :** Je pense que j’ai fourni mes raisons; nous pensons qu’elle devrait l’être parce que cette commission bénéficie d’une garantie de la Couronne qui s’élève à l’heure actuelle à 6 milliards de dollars. La Couronne fédérale a le pouvoir de nommer cinq membres de son conseil d’administration. Elle s’occupe d’un secteur d’activité qui a un effet important sur l’économie canadienne.

**Le sénateur Ringuette :** L’Agence de la pomme de terre du Nouveau-Brunswick offre des garanties semblables pour aider les agriculteurs du Nouveau-Brunswick — qui sont semblables aux agriculteurs de l’Île-du-Prince-Édouard, des producteurs de pommes de terre — à exporter leurs produits et pour préserver cette culture. Il n’y a pas de monopole ni d’agence de la Couronne. De plus, la Monnaie n’est pas une monopole; c’est un monopole canadien qui subit la concurrence internationale et il faut être sûr de bien comprendre la différence.

Vous avez effectivement dit, monsieur, que la Commission canadienne du blé exerçait une « activité monopolistique » dans votre déclaration et je ne suis pas d’accord avec vous. Je suis en total désaccord avec vous, de sorte que nous allons être d’accord pour dire que nous ne sommes pas d’accord.

**M. Leadbeater :** Puis-je répondre à une de vos affirmations? Je ne suis pas sûr que l’Agence de la pomme de terre du Nouveau-Brunswick soit assujettie à la Loi sur l’accès à l’information du Nouveau-Brunswick. Je n’en suis pas sûr, mais ...

**Le sénateur Ringuette :** Non, elle ne l’est pas, et ce n’est pas non plus une société d’État provinciale. Elle appartient aux intéressés, tout comme la Commission canadienne du blé appartient aux intéressés. L’Agence de la pomme de terre du Nouveau-Brunswick bénéficie de garanties du gouvernement pour aider les agriculteurs à planter leurs pommes de terre au printemps et pour faire le pont entre le moment où ils plantent jusqu’en septembre ou au début octobre, l’époque de la récolte.

**M. Leadbeater :** J’imagine qu’il y a des gens au Nouveau-Brunswick qui aimeraient savoir ce que fait cette agence et que d’autres ne s’en soucient pas.

**Le sénateur Ringuette :** Les intéressés savent ce qui se passe. Ils tiennent des assemblées annuelles; ils ont des règles et ainsi de suite. Quoi qu’il en soit, je vous remercie.

**Le sénateur Baker :** J’aimerais bien comprendre votre position, parce que nous venons d’entendre les représentants de la Commission canadienne du blé, et j’ai compris que vous aviez dit que vos deux principaux arguments était que le gouvernement nommait quatre ou cinq personnes sur un conseil d’administration de 15 membres. Les agriculteurs en élisent 10, mais parce que le gouvernement a le pouvoir de nommer quatre ou cinq membres du conseil d’administration et parce qu’il accorde une caution à l’agence elle-même, et parce que celle-ci exerce une fonction d’intérêt public, alors ses documents devraient être divulgués.

Ai-je exposé correctement vos trois principaux arguments?



**Mr. Leadbeater:** The power of appointment, the financial involvement implications for the government and the effect on the public economy, yes.

**Senator Joyal:** According to which statute?

**Mr. Leadbeater:** Pardon me?

**Senator Joyal:** According to which section of which statute do you come to that conclusion?

**Mr. Leadbeater:** That there is a power of appointment?

**Senator Joyal:** No, you come to the conclusion — I am sorry, Senator Baker —

**Senator Baker:** I yield the floor.

**Senator Joyal:** This is my first question, so I will give you back my time afterwards. You concluded it is a government institution and you said earlier on, in relation to the Canadian Wheat Board, "it depends on the definition of government institution." Those are your exact words.

In order not to be discretionary in our conclusion on what is and what is not a government institution, identify for me in which statute a government institution is defined for the purpose of the Access to Information Act?

**Mr. Leadbeater:** The way it is defined in the Access to Information Act is a government institution is any institution listed in the schedule to the statute. We are debating now whether this should be listed in the schedule to the statute. It does not have any criteria and I agree with you 100 per cent there should be. We have proposed some criteria. However, those are not part of this.

**Senator Joyal:** To whom did you make that proposal?

**Mr. Leadbeater:** We proposed to the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics in the form of a proposed open government act, which we have put forward as a comprehensive way of amending and strengthening the Access to Information Act. We encouraged this committee, when we appeared before, to not adopt the provision of Bill C-2 that makes it cabinet's prerogative to define those and to make it Parliament's prerogative by putting it in the statute. This committee has already accepted that it will be the cabinet's prerogative to do that, and it is not one of the provisions that I have commented on today.

You are right — you can play with the definition all day but, in the end, we think Parliament should play with the definition.

**Senator Joyal:** I understand that. That has cleared the issue. I apologize, Senator Baker, but I think it has been helpful to our discussion.

**The Chairman:** That was a useful clarification.

**Senator Baker:** Yes, I agree. You gave some examples of those three factors. Immediately I thought of government involvement in many corporations. An example could be when there is a bail-

**M. Leadbeater :** Le pouvoir de nomination, les implications financières pour le gouvernement et l'effet sur l'économie publique, oui.

**Le sénateur Joyal :** D'après quelle loi?

**M. Leadbeater :** Excusez-moi?

**Le sénateur Joyal :** Sur quel article de quelle loi repose cette conclusion?

**M. Leadbeater :** Qu'il y a un pouvoir de nomination?

**Le sénateur Joyal :** Non, vous en arrivez à la conclusion — excusez-moi, sénateur Baker ...

**Le sénateur Baker :** Je vous laisse la parole.

**Le sénateur Joyal :** C'est ma première question, je vous rendrai donc plus tard de mon temps. Vous avez conclu qu'il s'agissait d'une institution fédérale et vous avez dit il y a un moment, au sujet de la Commission canadienne du blé, « cela dépend de la définition d'institution fédérale que l'on applique ». Ce sont là vos termes exacts.

Pour que notre conclusion sur ce qui constitue ou non une institution fédérale ne soit pas arbitraire, veuillez me dire quelle est la loi qui définit ce qu'est une institution fédérale aux fins de la Loi sur l'accès à l'information.

**M. Leadbeater :** Cette notion est définie dans la Loi sur l'accès à l'information de la façon suivante : une institution fédérale est une institution qui est énumérée dans l'annexe de la loi. Nous examinons en ce moment la question de savoir si cette commission devrait figurer dans l'annexe à la loi. Cette loi ne contient aucun critère et je suis 100 p. 100 d'accord avec vous pour dire qu'il devrait y en avoir. Nous avons proposé des critères. Cependant, ces critères ne font pas partie de cette loi.

**Le sénateur Joyal :** À qui avez-vous présenté cette proposition?

**M. Leadbeater :** Nous l'avons présentée au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique sous la forme d'un projet de loi sur la transparence du gouvernement, que nous avons présenté comme un moyen général de modifier et de renforcer la Loi sur l'accès à l'information. Nous avons invité le comité, lorsque nous avons comparu devant vous, à ne pas adopter la disposition du projet de loi C-2 qui confie au conseil des ministres la prerogative de définir ces institutions et d'en faire une prerogative du Parlement en insérant une disposition en ce sens dans la loi. Le comité a déjà accepté de confier cette prerogative au cabinet, mais ce n'est pas une des dispositions que j'ai commentées aujourd'hui.

Vous avez raison — on pourrait réfléchir longtemps à une telle définition, mais en fin de compte, nous pensons que c'est le Parlement qui devrait la formuler.

**Le sénateur Joyal :** Je le comprends. Voilà qui a éclairci cette question. Je vous prie de m'excuser, sénateur Baker, mais je crois que cela a été utile pour notre discussion.

**Le président :** C'était une précision utile.

**Le sénateur Baker :** Oui, j'en conviens. Vous avez donné quelques exemples de ces trois facteurs. J'ai immédiatement pensé au fait que le gouvernement intervenait souvent dans les activités

out in the fishing industry. As you will recall, that happened with National Sea Products Limited. The government, because of the bail-out, appointed a certain number of persons to the board.

Would you suggest that a private company having government appointments to its board because of the guarantees by the Government of Canada should be subject to disclosure?

**Mr. Leadbeater:** Without knowing more details, my initial instinct is to say, no, because it would not fall within the proposed criteria for government institutions.

**Senator Baker:** Why is that? It covers the government financial guarantee and government-appointed members to the board. I suppose that the third element in your standard of review is missing. The third element is of great public concern and you would say that it is missing in the example that I used above.

**Mr. Leadbeater:** Yes, and one of the elements of the definition that we have proposed in the open government act in the other place, is that there be a requirement of the Governor-in-Council to add to the schedule and make subject to the act, (a) all departments and ministries of the Government of Canada; (b) all bodies or offices funded in whole or in part from Parliamentary appropriations; (c) all bodies or offices wholly or majority-owned by the Government of Canada; (d) all bodies or offices listed in Schedule 1.1, 1.2 and 1.3 of the Financial Administration Act — Crown corporations and so forth; and (e) all bodies or offices performing functions or providing services in an area of federal jurisdiction that are essential to the public interest as it relates to health, safety or the environment.

**Senator Baker:** The public interest element is missing in the example that I gave you whereby the Government of Canada would appoint a certain number of members to a board and would guarantee their financial viability.

**Mr. Leadbeater:** Yes.

**Senator Baker:** You gave an example earlier using NAV CANADA when you said that some should be open to disclosure.

**Mr. Leadbeater:** Yes.

**Senator Baker:** However, NAV CANADA is not similar to the Canadian Wheat Board in that it does not seek the same protections.

**Mr. Leadbeater:** There are many different and complex examples. There have been no others exactly like the CWB. Canada Mortgage and Housing Corporation is engaged in a significant amount of competition in the commercial sector involving highly sensitive information, and it is covered by the statute.

des sociétés. Je pense au cas où le gouvernement apporte une aide financière d'urgence à l'industrie de la pêche. Comme vous vous en souvenez, c'est ce qui s'est produit avec la Compagnie nationale des produits de la mer Ltée. Le gouvernement avait nommé un certain nombre de membres du conseil d'administration, parce qu'il avait accordé un prêt d'urgence à cette société.

Pensez-vous qu'une société privée dont certains membres du conseil d'administration sont nommés par le gouvernement, parce que celui-ci agit à titre de caution pour cette société, devrait être assujettie à l'obligation de divulguer ses documents?

**M. Leadbeater :** Sans avoir d'autres détails, ma première réaction serait de dire non, parce qu'elle ne répond pas aux critères proposés pour la définition d'institution fédérale.

**Le sénateur Baker :** Et pourquoi? Le critère de la garantie financière accordée par le gouvernement est rempli, tout comme celui de la nomination des membres du conseil d'administration par le gouvernement. Je suppose que c'est le troisième élément de votre norme de contrôle qui manque. Le troisième élément est d'une grande importance et vous diriez qu'il manque dans l'exemple que j'ai donné ci-dessus.

**M. Leadbeater :** Oui, et l'un des éléments de la définition que nous avons proposé dans la loi sur la transparence du gouvernement est que le gouverneur en conseil soit tenu de compléter l'annexe et d'assujettir à la loi, a) tous les ministères et ministères d'État du gouvernement du Canada, b) tous les organismes financés en tout ou en partie par des crédits du Parlement, c) tous les organismes qui sont des filiales à 100 p. 100 du gouvernement du Canada ou dans lesquels celui-ci est majoritaire, d) tous les organismes énumérés à l'annexe 1.1, 1.2 et 1.3 de la Loi sur la gestion des finances publiques — les sociétés d'État et autres et e) tous les organismes qui exercent leurs fonctions ou fournissent des services dans des domaines de compétence fédérale d'intérêt public reliés à la santé, à la sécurité ou à l'environnement.

**Le sénateur Baker :** L'élément d'intérêt public manque dans l'exemple que je vous ai donné même si le gouvernement du Canada nomme un certain nombre de membres du conseil d'administration et garantit la viabilité financière de l'organisme.

**M. Leadbeater :** Oui.

**Le sénateur Baker :** Vous avez utilisé plus tôt l'exemple de NAV CANADA lorsque vous avez parlé du genre d'organisme qui devrait également assumer une obligation de divulgation.

**M. Leadbeater :** Oui.

**Le sénateur Baker :** Cependant, NAV CANADA ne ressemble pas à la Commission canadienne du blé dans la mesure où cet organisme n'a pas besoin de la même protection.

**M. Leadbeater :** On pourrait donner beaucoup d'exemples différents et complexes. Il n'y a aucun autre organisme qui ressemble exactement à la commission du blé. La Société canadienne d'hypothèques et de logement fait face à une concurrence relativement vive dans un secteur commercial et possède des renseignements très sensibles, et elle est visée par cette loi.



**Senator Baker:** You mentioned another example of fish marketing boards. The only fish marketing board that I know of in Canada is the Freshwater Fish Marketing Corporation and that is a Crown corporation.

**Mr. Leadbeater:** I am saying that we are not looking at the form of the institution, which is one element only.

**Senator Baker:** My problem is that in every example you gave, not one had the same elements for consideration as the Canadian Wheat Board. Your general premise that anything needing to be protected is protected anyway. Why are you seeking an amendment to protect your investigations and your audits?

**Mr. Leadbeater:** We are not doing that.

**Senator Baker:** You are not? You do not agree with some of the amendments that we made that gave you greater protection and that the House turned down.

**Mr. Leadbeater:** No, we think there is sufficient protection in the statute for our operations and the operations of the other offices of Parliament. If the government were to put in special exemptions for the offices of Parliament, then it would provide even more protection to two of them: the Auditor General and the Commissioner of Official Languages. We are saying that at least all of us should be on the same level playing field — the more open part and not the more secret part of the playing field.

**Senator Baker:** You do not agree with 113(a).

**Mr. Leadbeater:** We agree with the Senate amendment on 113(a).

**Senator Baker:** That includes the Office of the Information Commissioner.

**Mr. Leadbeater:** It includes the Commissioner of Lobbying.

**Senator Baker:** It includes the Information Commissioner.

**Mr. Leadbeater:** That was already in the House version.

**Senator Baker:** Do you agree with inclusion of the Information Commissioner?

**Mr. Leadbeater:** Yes.

**Senator Baker:** Why would you agree with that?

**Mr. Leadbeater:** We have powers to order people to produce records for us. If government institutions thought that we would then be subject to giving them out, it would inhibit their cooperation with our investigations. If we did not have an exemption for the material that we collected during our investigation, then government institutions would be concerned that we would give it out. We did not agree with that but

**Le sénateur Baker :** Vous avez parlé à titre d'exemple des offices de commercialisation du poisson. Le seul office de commercialisation du poisson que je connaisse au Canada est l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce et c'est une société d'État.

**M. Leadbeater :** Je dis qu'il ne suffit pas de regarder la forme juridique de l'institution, parce que cela ne constitue qu'un élément parmi d'autres.

**Le sénateur Baker :** Je constate qu'aucun des organismes que vous avez cités à titre d'exemple ne soulevait le genre de considérations que soulève la Commission canadienne du blé. Votre hypothèse de base est que tout ce qui doit être protégé est de toute façon déjà protégé. Pourquoi demandez-vous un amendement pour protéger vos enquêtes et vos vérifications?

**M. Leadbeater :** Ce n'est pas ce que nous faisons.

**Le sénateur Baker :** Non? Vous n'approuvez pas certains amendements que nous avons apportés pour renforcer votre protection et que la Chambre a rejetés?

**M. Leadbeater :** Non; nous pensons que la loi protège déjà suffisamment nos activités et celles des autres mandataires du Parlement. Si le gouvernement voulait accorder des exceptions spéciales aux mandataires du gouvernement, alors il devrait renforcer la protection à deux d'entre elles : le vérificateur général et le commissaire aux langues officielles. Nous disons que les mêmes règles devraient s'appliquer à tous ces organismes — non pas les règles qui renforcent la confidentialité mais celles qui renforcent la transparence.

**Le sénateur Baker :** Vous n'approuvez pas l'amendement 113(a).

**M. Leadbeater :** Nous approuvons l'amendement du Sénat 113(a).

**Le sénateur Baker :** Cela comprend le Commissariat à l'information.

**M. Leadbeater :** Cela comprend le commissaire au lobbying.

**Le sénateur Baker :** Il comprend le commissaire à l'information.

**M. Leadbeater :** Cela était déjà prévu dans la version de la Chambre des communes.

**Le sénateur Baker :** Approuvez-vous l'inclusion du commissaire à l'information?

**M. Leadbeater :** Oui.

**Le sénateur Baker :** Pourquoi approuvez-vous cet amendement?

**M. Leadbeater :** Nous avons le pouvoir d'ordonner que des documents nous soient remis. Si les institutions fédérales pensaient que nous pourrions être ensuite obligés de les divulguer, elles seraient plus réticentes à collaborer pleinement à nos enquêtes. Si nous n'avions pas une exception pour les documents obtenus au cours d'une enquête, alors les institutions fédérales craindraient que nous les divulguions. Nous

government institutions said that if we are to come under the Access to Information Act, then it would make it mandatory that we not disclose what it gives to us.

Yes, we are prepared to accept that, if that makes government institutions more comfortable. However, we did not ask for that, and we are happy to live without it.

**Senator Baker:** You do not think it is necessary to include that?

**Mr. Leadbeater:** No, I do not.

**Senator Baker:** You do not agree with 113(a).

**Mr. Leadbeater:** Well, there were several things with which we disagreed when we came before this committee in the first round. We will not now argue the points that we have already lost. However, we are prepared to live with an exemption for the Information Commissioner to protect the information that we collect from other departments in the course of our investigation.

**Senator Baker:** I can understand your reasoning. I am wondering why you would not understand the reasoning of the Canadian Wheat Board not being an example of any other body and that it is certainly not equal to any of the bodies that you mentioned in your examples a few moments ago. Why would you not agree that perhaps they have a special case as well?

**Mr. Leadbeater:** I would make this point: Do you think the Canadian Wheat Board has information that is more sensitive than the information held by the Bank of Canada?

**Senator Baker:** I do not know. You tell us.

**Mr. Leadbeater:** Do think they have information that is more sensitive than the information held by the Canadian Security Intelligence Service?

My point is that Parliament takes great care when initially crafting these exemptions. The exemptions are in the statute to protect all of the sensitive information that falls into the categories of national security, commercial sensitivity, privacy, protection of advice giving, all of these things.

If you look on the CWB website there is a list of the information that it will not disclose including personal farmer or employee information. There is an exemption in the statute; it is mandatory for personal information. The list goes on to include commercially or strategically sensitive information, there is a provision in the statute; advice or recommendations to government, there is a provision in the statute; information subject to solicitor-client or litigation privilege, there is a provision in the statute; information that if released would undermine efficient business function; there is a provision in the statute and it is section 18. That is what they say they will not disclose. That is protected by the statute.

n'approuvions pas cet amendement, mais les institutions fédérales nous ont dit que si elles devaient être visées par la Loi sur l'accès à l'information, alors il fallait nous interdire de divulguer les documents qu'elles nous fournissaient.

Oui, nous sommes disposés à accepter cet amendement, si les institutions fédérales se sentent ainsi plus à l'aise. Cependant, nous n'avons pas demandé cet amendement, et nous serions satisfaits s'il était supprimé.

**Le sénateur Baker :** Vous ne pensez pas qu'il soit nécessaire?

**M. Leadbeater :** Non.

**Le sénateur Baker :** Vous n'approuvez pas le 113a).

**M. Leadbeater :** Eh bien, il y avait plusieurs choses que nous n'approuvions pas lorsque nous avons comparu devant le comité la première fois. Nous n'allons pas discuter des points sur lesquels nous avons déjà perdu. Nous sommes toutefois disposés à vivre avec l'exception relative au commissaire à l'information qui vise à protéger les renseignements que nous obtenons des autres ministères au cours de nos enquêtes.

**Le sénateur Baker :** Je comprends votre raisonnement. Je me demande pourquoi vous ne comprenez pas le raisonnement de la Commission canadienne du blé parce qu'elle ne ressemble à aucun autre organisme et qu'elle n'est pas sur le même pied que les organismes que vous avez mentionnés à titre d'exemples il y a quelques instants. Pourquoi n'admettez-vous pas que le cas de la commission est également un cas particulier?

**M. Leadbeater :** Je vous répondrais ainsi : pensez-vous que les renseignements que possède la Commission canadienne du blé sont plus sensibles que ceux que détient la Banque du Canada?

**Le sénateur Baker :** Je n'en sais rien. Qu'en pensez-vous?

**M. Leadbeater :** Pensez-vous que ces renseignements sont plus sensibles que ceux possède le Service canadien du renseignement de sécurité?

Le fait est que le Parlement a soigneusement formulé les exceptions prévues initialement. La loi contient ces exceptions pour protéger tous les renseignements sensibles qui font partie des catégories suivantes : sécurité nationale, renseignements commerciaux, renseignements personnels, protection des conseils, ce genre de choses.

Si vous allez sur le site web de la Commission du blé, vous trouverez une liste des renseignements qu'elle ne divulgue pas, notamment les renseignements personnels concernant les agriculteurs et les employés. Il y a déjà une exception dans la loi; elle est obligatoire pour les renseignements personnels. La liste continue en mentionnant les renseignements commerciaux ou stratégiques sensibles, il y a une disposition dans la loi; les conseils ou recommandations présentés au gouvernement, il y a une disposition dans la loi; les renseignements visés par le secret professionnel de l'avocat ou du contentieux, il y a une disposition dans la loi; les renseignements qui, s'ils étaient communiqués, causeraient un préjudice à l'exercice efficace de fonctions commerciales, il y a une disposition dans la loi et c'est l'article 18. Ce sont les catégories de renseignements que la commission déclare ne pas vouloir divulguer. Tout cela est protégé par la loi.



**Senator Baker:** Yes.

**Mr. Leadbeater:** This is not a situation where the CWB is going to be into a radically new regime, but the difference is that people will have as of right the ability to get this information, not by grace and favour. That is the difference.

**Senator Baker:** Therefore no one needs really to be protected, not even you?

**Mr. Leadbeater:** That is why we argued against so many of these special exemptions that were included in Bill C-2 when we first came before you, including this particular provision that we have been talking to, 18.1, we argued against that. We said these provisions impose blankets of secrecy with no requirement to demonstrate injury forever.

**Senator Joyal:** I will just add to your last answer that the Wheat Board would not fit the definition that you propose in an open act that you have tabled with Parliament. That is the way I read the various classes of institutions that you have listed. Maybe it is a good case to review those definitions, but as far as I can read from what you have already given us, the Wheat Board does not qualify in any of the classes of institution that you have described in your proposed draft bill.

**Mr. Leadbeater:** I certainly agree with you that I wish we could have a legislative process to talk about the definition of government institution. That is one part of Bill C-2 I regret will go off to be dealt with in the hallways of PCO.

**Senator Joyal:** My only question to you deals with page 2 of the list of amendments to which you agree.

**Mr. Leadbeater:** Yes.

**Senator Joyal:** You refute the rationale of the House of Commons on amendment 118, the famous section 150.

The Auditor General was quite adamant when she testified that she knows the business, you do not know how to audit, that in terms of concluding on what should be made available and not available, she is the authority.

I cannot question the authority of the Auditor General to be the best judge in her own case. The only thing that concerns me in relation to that amendment is that no one ever proved to us that the previous regime was inimical to the performance of the mandate of the Auditor General. No one has been able to prove to us any single compelling case whereby the fact that the draft audit or draft working paper would, if they were released as they are released now because I understand that is the present situation — they are being released now. We are closing that access now. It is the reverse procedure, if I understand correctly.

**Mr. Leadbeater:** That is right.

**Le sénateur Baker :** Oui.

**M. Leadbeater :** Il ne s'agit pas d'imposer à la Commission canadienne du blé un régime radicalement nouveau, mais la différence est que désormais, les gens auront le droit d'avoir accès à ces renseignements, et ce ne sera pas un privilège pour eux. C'est la différence.

**Le sénateur Baker :** Il n'est donc pas nécessaire de protéger qui que ce soit, même pas vous?

**M. Leadbeater :** C'est la raison pour laquelle nous nous sommes opposés à toutes ces exceptions spéciales qui figuraient dans le projet de loi C-2 lorsque nous avons comparu pour la première fois devant vous; nous nous sommes opposés à la disposition particulière dont nous sommes en train de parler, l'article 18.1. Nous pensons que ces dispositions imposent des zones de confidentialité générale sans que l'organisme concerné soit jamais tenu de démontrer qu'il subirait un préjudice en cas de divulgation.

**Le sénateur Joyal :** J'ajouterais simplement à votre dernière réponse que la commission du blé ne serait pas visée par la définition que vous proposez dans la loi sur la transparence que vous avez déposée au Parlement. C'est ainsi que je lis les différentes catégories d'institutions que vous énumérez. Cela veut peut-être dire qu'il serait souhaitable de réviser ces définitions, mais si je me base sur ce que vous nous avez dit, la commission du blé ne fait pas partie des catégories d'institutions que vous décrivez dans le projet de loi que vous proposez.

**M. Leadbeater :** Je reconnais avec vous qu'il serait bon que la définition d'institution fédérale soit examinée dans le cadre du processus législatif. Je regrette que le contenu de cette partie du projet de loi C-2 sera sans doute décidé dans les couloirs du BCP.

**Le sénateur Joyal :** La seule question que je voulais poser concerne la page 2 de la liste des amendements que vous approuvez.

**M. Leadbeater :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Vous ne souscrivez pas aux explications fournies par la Chambre des communes au sujet de l'amendement 118, le fameux article 150.

La vérificatrice générale a été tout à fait catégorique lorsqu'elle a déclaré qu'elle savait ce qu'elle faisait, que vous ne saviez pas ce qu'était une vérification et que c'était à elle de décider ce qui serait divulgué ou non.

Je ne suis pas en mesure de contester le fait que la vérificatrice générale est la mieux placée pour prendre ce genre de décision. La seule chose qui me préoccupe au sujet de cet amendement est que personne ne m'a jamais prouvé que le régime antérieur nuisait à l'exécution du mandat du vérificateur général. Personne n'a réussi à nous prouver, ne serait-ce que dans un seul cas, que la publication d'un projet de vérification ou d'un document de travail causerait un préjudice, parce que je sais que c'est la situation actuelle, ces documents sont actuellement divulgués. Nous fermons la porte aujourd'hui à cette possibilité. Nous faisons marche arrière, si j'ai bien compris.

**M. Leadbeater :** C'est exact.

**Senator Joyal:** No one has been able to prove to us that this would make the mandate of the Auditor General more difficult in future if we maintain the present situation. The Auditor General has taken the other way around. She said to close that because it will expose her office to greater difficulty in performing her mandate because it will create a chilling effect. Well, the chilling effect has been there for 50 years or so that we have had an Auditor General.

**Mr. Leadbeater:** Yes.

**Senator Joyal:** Are there any other arguments that we do not know about that we should be made aware of in order to stick to that amendment or yield to the arguments of the Auditor General?

**Mr. Leadbeater:** The argument was tried out on Justice Gomery in spades and Justice Gomery did not buy it. He felt it was too important to the accountability of the government institutions through transparency to at least at some point allow drafts to become accessible.

The reason he concluded that was because of what he saw in evidence before him, that drafts very critical of government programs were watered down, changed and became more positive as they went up through the approval process. If only finals were released then the development of the problem, the interference with the audits for example would never come to light.

The argument that was made to Justice Gomery that auditors would never keep proper working papers if they thought they were going to be released or auditors would somehow or other have more difficulty in preparing their audits, was disproved by 23 years of history. We have had 23 years under the present regime, where auditors who are professionals put together their working papers in a professional manner and if they do not that is discovered through subsequent disclosure.

The system is now built to ensure quality of audit work, not the reverse. That is the position that Justice Gomery took, and that is the position we have seen in our own work over 23 years. There is an improved level of professionalism in the audit work, there is less gossip and innuendo and unsubstantiated comment in the audit work, and that overall it has greatly improved the accountability of government institutions.

**Senator Day:** The Auditor General does not want the internal audit papers. You will remember proposed section 16.1, at page 118 of Bill C-2. The Auditor General wanted to be exempted along with the Commissioner of Official Languages. The Auditor General indicated that her department would be hampered in performing its audit functions because people would not be forthright and they would not cooperate if they thought some of the things they said might become subject to the Access to Information Act.

**Le sénateur Joyal :** Personne n'a réussi à nous prouver qu'en préservant la situation actuelle, le vérificateur général aurait plus de difficulté à exécuter son mandat. La vérificatrice générale a abordé la chose d'une autre façon. Elle a demandé de supprimer cette divulgation parce que sinon, son bureau éprouverait plus de difficulté à exercer son mandat à cause de l'effet paralysant qu'aurait cette divulgation. Eh bien, cet effet paralysant existe depuis 50 ans ou à peu près, depuis la création du poste de vérificateur général.

**M. Leadbeater :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Y a-t-il d'autres arguments que nous ne connaissons pas et que nous devrions connaître pour décider s'il faut conserver cet amendement ou nous rendre aux arguments de la vérificatrice générale?

**M. Leadbeater :** On a essayé d'opposer cet argument au juge Gomery et celui-ci l'a rejeté. Il a déclaré qu'il était essentiel que les projets de rapports soient divulgués, de façon à obliger les institutions fédérales à rendre des comptes par le biais de la transparence.

Il en est arrivé à cette conclusion parce que les preuves dont il disposait montraient que les projets de rapports qui critiquaient vivement les programmes du gouvernement étaient ensuite affaiblis, modifiés et devenaient de plus en plus positifs à mesure qu'ils suivaient le processus d'approbation. Si l'on divulguait uniquement les rapports définitifs, alors la façon dont a été découvert le problème, les interventions extérieures dans le processus de vérification, tout cela, nous ne le saurions jamais.

Il a été soutenu devant le juge Gomery que les vérificateurs se refuseraient à préparer des documents de travail appropriés s'ils pensaient qu'ils seraient divulgués et que les vérificateurs seraient entravés dans leurs vérifications; cet argument a été réfuté par les 23 ans d'histoire de cette institution. Le régime actuel a été utilisé pendant 23 ans; les vérificateurs sont des professionnels qui préparent des documents de travail de façon professionnelle, et s'ils ne le font pas, cela sera découvert lorsqu'ils seront divulgués par la suite.

Le système actuel vise à assurer la qualité des opérations de vérification, et non le contraire. C'est la position qu'a adoptée le juge Gomery et c'est la nôtre depuis 23 ans. Cela renforce la qualité des opérations de vérification, il y a moins de sous-entendus et de commentaires dénués de fondement dans les opérations de vérification et, dans l'ensemble, cela a grandement renforcé la responsabilisation des institutions fédérales.

**Le sénateur Day :** La vérificatrice générale ne veut pas les documents de vérification interne soient divulgués. Je vous rappelle qu'il s'agit de l'article 16.1, à la page 118 du projet de loi C-2. La vérificatrice générale veut bénéficier d'une exception, tout comme le commissaire aux langues officielles. La vérificatrice générale a déclaré que son ministère ne pourrait pas exercer ses fonctions de vérification de façon appropriée parce qu'elle n'obtiendrait pas les renseignements demandés, que les ministères ne collaboreraient pas avec elle s'ils pensaient que ce qu'ils disaient pourrait être visé par la Loi sur l'accès à l'information.



She wanted a blanket as you will recall, and we changed that. The concern of the Commissioner of Official Languages was that people complain French is not being used in a particular area, and he said people would not complain any more if they think their names will potentially become known. What is Air Canada going to do if they get to know that someone is complaining, but every time they fly to Calgary there is someone on that flight every Friday afternoon who is complaining that there is not proper French being used on the plane?

There are legitimate concerns and I would like you to tell me how we can satisfy them if we are not able to achieve the amendments that we have sought and the House of Commons has refused. Tell me what we can do here to put the minds of the Auditor General and the Official Languages Commissioner at ease?

**Mr. Leadbeater:** I will answer this way: If this committee is satisfied and convinced by the Auditor General and the Commissioner of Official Languages that people will not complain to them and that they cannot properly do their job, then you better give us, the Information Commissioner and the Privacy Commissioner and the Commissioner of Lobbying, the same treatment, because we do the same work. We receive complaints; we conduct investigations; we seek information; we interview witnesses.

In my previous presentation to this committee, I mentioned that the Commissioner of Official Languages tried this argument out on the Supreme Court of Canada. "Supreme Court, we cannot do our job if we have to give out information under the Privacy Act," because they are subject to the privacy act now. "In order to protect future investigations, we must keep everything secret." The Supreme Court said we do not buy it. You have not shown us that these harms would happen. You have been in business how many years, and you have not shown us.

We are saying that even officers of Parliament surely have to have a measure of accountability over how they do their work and how competent they are, at some point in history, and this says after investigations are over with, that there must be a measure of openness and transparency.

**Senator Day:** I believe it refers to two years.

**Mr. Leadbeater:** Someone, surely at some point will want to write the history of how the Auditor General conducted the sponsorship audit. That will be important to do. If this goes through, that will never be written.

**Senator Day:** The Auditor General says that after 16 years, she sends all that over to Library and Archives, and you can talk to archives about getting that information.

Elle demandait une exception générale comme vous vous en souvenez, et nous avons modifié cela. Pour ce qui est du commissaire aux langues officielles, il craignait que les personnes qui se plaignaient du fait qu'il n'y avait pas de français dans certains domaines ne se plaindraient plus si elles pensaient que leurs noms risquaient d'être divulgués. Que pensez-vous qu'Air Canada va faire si cette compagnie apprend que quelqu'un se plaint et qu'il y a quelqu'un sur les vols du vendredi après-midi à destination de Calgary qui se plaint toujours qu'il n'y a pas suffisamment de français dans cet avion?

Ce sont là des préoccupations légitimes et j'aimerais que vous me disiez comment nous pouvons y répondre si nous ne pouvons pas faire adopter les amendements que nous avons présentés et que la Chambre des communes a rejetés. Dites-moi ce que nous pouvons faire pour rassurer la vérificatrice et le commissaire aux langues officielles.

**M. Leadbeater :** Je vais vous répondre ainsi : si le comité a vraiment été convaincu par la vérificatrice générale et par le commissaire aux langues officielles que les gens cesseront de déposer des plaintes et que ces organismes ne pourront pas faire leur travail correctement, alors il faudrait que vous nous donniez, à nous le commissaire à l'information et le commissaire à la vie privée et au commissaire au lobbying le même traitement, parce que nous faisons le même travail. Nous recevons des plaintes, nous effectuons des enquêtes; nous demandons des renseignements; nous interrogeons des témoins.

Dans l'exposé précédent que j'ai présenté au comité, j'ai mentionné que le commissaire aux langues officielles avait invoqué cet argument devant la Cour suprême du Canada. « Cour suprême, nous ne pourrions pas faire notre travail si nous devons fournir des renseignements aux termes de la Loi sur la protection des renseignements personnels » parce qu'ils sont assujettis à cette loi à l'heure actuelle. « Pour protéger nos enquêtes à l'avenir, il faut que tout cela reste secret. » La Cour suprême a répondu qu'elle ne pouvait retenir cet argument. Elle leur a dit qu'il n'avait pas démontré qu'il rencontrerait de telles difficultés. Cela fait des années que le commissariat effectue ce travail et il n'a pas démontré qu'il ne pouvait pas l'exécuter correctement.

Nous pensons que les mandataires du Parlement doivent eux aussi rendre des comptes sur la façon dont ils exécutent leur travail et sur la qualité de leur travail, à un moment donné, et cet amendement précise que c'est après que les enquêtes sont terminées qu'il faut qu'il y ait une certaine transparence.

**Le sénateur Day :** Je pense que l'amendement parle de deux ans.

**M. Leadbeater :** Je pense que quelqu'un voudra certainement, à un moment donné, écrire l'histoire de la vérification que la vérificatrice générale a effectuée sur la question des commandites. Il serait important que cela se fasse. Si cet amendement est adopté, cette histoire ne sera jamais écrite.

**Le sénateur Day :** La vérificatrice générale a mentionné qu'après 16 ans, elle envoie tous les documents à Bibliothèque et Archives et que vous pouvez vous adresser aux Archives pour obtenir cette information.

**Mr. Leadbeater:** The archivist will have to maintain that in confidence too. It is a mandatory exemption. She is a wonderful Auditor General. We are very lucky in this country to have her.

**Senator Day:** Agreed.

**Mr. Leadbeater:** You do not write laws assuming that the institutions will be run by saints. You write laws for institutions that will be run by human beings. That is why we have accountability through transparency. At some point, you might get an Auditor General who does nothing but approve everything the government does. Would you not want to find that out through being able to get access at some point and seeing the audits?

It is time that officers of Parliament get down into the real world along with everybody else. If the RCMP and CSIS and the other investigative bodies in this country can make do with the injury-test exemptions in the statute, surely we can too.

**Senator Day:** I referred to that two-year issue, and that is over on page 120, clause 150 of Bill C-2. We proposed an amendment after section 22. Internal audits of the government are distinguished from related audit working papers, and the related audit working papers did not appear in the second portion. It says, "However the government shall not refuse."

Can you think of a logical reason why there would be a restriction on an internal audit of a government institution, a draft report of an internal audit, and any related working papers if the record came into existence, et cetera? There are two different things, and you go down to the second section, and it says however, after the job is done, or within two years, some of it can be made available after the final report is out. It does not talk about the related working papers, or if it does, I cannot locate it. It only deals with half of it. Can you help us as to why only part of it would become available under Access to Information? What is the policy reason for keeping the related working papers secret forever?

**Mr. Leadbeater:** I think that the proponent of this, the Auditor General, felt that the work product of internal auditors needed a zone of secrecy in order for them to do their work effectively. As I mentioned in my previous answer, that is something with which my office disagrees, as did Justice Gomery.

**Senator Day:** This is not just the Auditor General. This is internal audits of any government institution.

**M. Leadbeater :** L'archiviste sera également tenu de préserver le secret de ces documents. C'est une exception obligatoire. C'est une vérificatrice générale extraordinaire. Notre pays a beaucoup de chance de l'avoir.

**Le sénateur Day :** D'accord.

**M. Leadbeater :** Il ne faut pas rédiger les lois en partant du principe que ceux qui dirigent les institutions sont des saints. Il faut écrire les lois en sachant que ces institutions seront dirigées par des êtres humains. C'est pourquoi nous avons adopté le principe de la responsabilisation par la transparence. À un moment donné, il pourrait y avoir un vérificateur général qui se contenterait d'approuver tout ce que fait le gouvernement. Ne serait-il pas souhaitable de pouvoir le constater en ayant accès à un certain moment aux documents et en examinant les vérifications?

Il est temps que les mandataires du Parlement vivent dans la réalité comme tout le monde. Si la GRC et le SCRS et les autres organismes d'enquête canadiens peuvent fonctionner grâce à l'exception fondée sur l'existence d'un préjudice et prévu par la loi, alors nous pouvons certainement le faire aussi.

**Le sénateur Day :** J'ai mentionné la question des deux ans, cela se trouve à la page 120, article 150 du projet de loi C-2. Nous avons proposé d'introduire un amendement après l'article 22. La disposition fait une différence entre les vérifications internes du gouvernement et les documents de travail se rapportant à une vérification; ces derniers documents ne figurent pas dans la deuxième partie. On peut lire : « toutefois, le gouvernement ne peut [...] refuser ».

Pensez-vous qu'il existe une raison logique pour que l'on fasse une exception pour la vérification interne d'une institution fédérale, pour le rapport préliminaire d'une vérification interne ou pour les documents de travail qui ont été créés à cette occasion, et le reste? Il y a deux choses différentes et si l'on examine la deuxième partie, on peut lire que, cependant, une fois la vérification terminée, ou dans les deux ans de son achèvement, une partie de ces documents peut être divulguée une fois le rapport final publié. On ne parle plus des documents de travail reliés à la vérification ou si la disposition le fait, je ne vois pas où elle en traite. Elle mentionne uniquement la moitié de ces documents. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi la Loi sur l'accès à l'information s'applique uniquement à une partie de ces documents? Quel est le motif général qui justifie que les documents de travail reliés à une vérification demeurent confidentiels à jamais?

**M. Leadbeater :** Je pense que la personne qui a proposé cet amendement, la vérificatrice générale, estimait que les vérificateurs internes avaient besoin d'une zone de confidentialité pour pouvoir faire leur travail efficacement. Comme je l'ai mentionné dans ma réponse précédente, c'est un argument que n'accepte pas mon bureau, tout comme l'a fait le juge Gomery.

**Le sénateur Day :** Il ne s'agit pas simplement du vérificateur général. Il s'agit des vérifications internes de toutes les institutions fédérales.



**Mr. Leadbeater:** The Auditor General was the proponent before this committee on this provision. That is all I meant to say.

**Senator Day:** You are not able to help us any on that one.

At page 123, you mentioned Atomic Energy of Canada Limited, and you noted proposed section 68.2 of your legislation. That is clause 159 of Bill C-2. You say that Atomic Energy of Canada Limited is now under the Access to Information Act, but look at what it says:

This Act does not apply to any information that is under the control of Atomic Energy of Canada Limited other than information that relates to

(a) its general administration or its operation:

Only these two aspects are available. That was one of the CWB points; that proposed section is fine in some instances, but for other items the CWB must offer greater protection.

Many of the proposed sections include new institutions, but exceptions are created at the same time. I understood you to say that you thought that they do not need those exceptions. We want to bring them in, but they do not need the exceptions because the existing legislation has enough exceptions.

**Mr. Leadbeater:** That is correct.

**Senator Day:** That is your position?

**Mr. Leadbeater:** That is my position, yes.

**Senator Day:** That is what I thought you were saying. I look at how to protect the information. Going back to the Official Languages Commissioner, how can we protect the complainant's name? The personal information is protected, and I presume that is under section 19 of your existing act; is that correct?

**Mr. Leadbeater:** That is correct.

**Senator Day:** It refers to section 3 of the Privacy Act. I spent my time thumbing through all these different acts to see what is protected, and I cannot for the life of me find how the name of the individual would be protected under section 3. This is a complainant who is complaining. How would that name be protected under section 3 of the Privacy Act, which is then incorporated into section 19 of your act? I think that is part of the problem. Nobody is comfortable with going through all of these things when you apply it to a specific problem.

**Mr. Leadbeater:** I have the definition of "personal information" from the Privacy Act.

**Senator Day:** Yes, so have I.

**M. Leadbeater :** La vérificatrice générale a présenté cette disposition au comité. C'est tout ce que je voulais dire.

**Le sénateur Day :** Vous n'êtes pas d'un grand secours sur ce point.

À la page 123, vous parlez d'Énergie atomique du Canada limitée et vous mentionnez l'article 68.2 de votre projet de loi. C'est l'article 159 du projet de loi C-2. Vous dites qu'à l'heure actuelle, Énergie atomique du Canada limitée est assujettie à la Loi sur l'accès à l'information, mais voyez ce que dit cette disposition :

La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relèvent d'Énergie atomique du Canada, limitée, à l'exception de ceux qui ont trait :

a) à son administration ou à son exploitation :

Seuls ces deux aspects sont visés. C'était là un des arguments de la Commission canadienne du blé; ce projet d'article est acceptable dans certains cas mais sur d'autres points, la Commission canadienne du blé doit bénéficier d'une protection plus étendue.

La plupart des articles proposés visent de nouvelles institutions, mais ils créent en même temps des exceptions. J'ai cru comprendre que vous pensiez que ces exceptions n'étaient pas nécessaires. Nous voulons que ces organismes en bénéficient, mais ils n'ont pas besoin de ces exceptions parce que la loi actuelle en contient déjà suffisamment.

**M. Leadbeater :** C'est exact.

**Le sénateur Day :** C'est votre position?

**M. Leadbeater :** C'est ma position, oui.

**Le sénateur Day :** C'est bien ce que je pensais que vous disiez. J'essaie de trouver le moyen de protéger cette information. Pour en revenir au commissaire aux langues officielles, comment pouvons-nous protéger le nom du plaignant? Les renseignements personnels sont protégés et je présume que c'est aux termes de l'article 19 de la loi actuelle; est-ce bien exact?

**M. Leadbeater :** C'est exact.

**Le sénateur Day :** Cet article fait référence à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels. J'ai passé mon temps à feuilleter toutes ces différentes lois pour essayer de voir ce qui était protégé, et je n'ai pas réussi à voir comment l'article 3 pouvait protéger le nom de la personne qui se plaint. Il s'agit bien là d'un plaignant. Expliquez-moi comment le nom de cette personne est protégé aux termes de l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, qui est ensuite incorporé dans l'article 19 de votre loi. Je pense que c'est là une partie du problème. Personne n'aime avoir à examiner toutes ces choses lorsqu'il s'agit de les appliquer à un problème particulier.

**M. Leadbeater :** J'ai la définition de « renseignements personnels » tirée de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

**Le sénateur Day :** Oui, moi aussi.

**Mr. Leadbeater:** It says that personal information means information about an identifiable individual that is recorded in any form, including, without restricting the generality of the foregoing, and then if you look at paragraph (i), the name of the individual where it appears with other personal information.

**Senator Day:** Where it appears with other personal information.

**Mr. Leadbeater:** With the name of a complainant, you get the name and the fact they are a complainant. Correct?

**Senator Day:** The question is who has been complaining?

**Mr. Leadbeater:** Yes. That is two pieces of information, the name and the fact that the person has complained.

**Senator Day:** Suppose they just send back the name with no other information?

**Mr. Leadbeater:** It is implied in the question.

**Senator Day:** If the Commissioner of Official Languages thought as you do, he would not be concerned about this amendment to Bill C-2. He obviously feels that the name of an individual, when it is associated with other information, is not clear.

**Mr. Leadbeater:** Let me just put it this way: The Commissioner of Official Languages is subject to the Privacy Act and has been ever since 1983. The Commissioner of Official Languages surely would have one example of a complainant whose name the commissioner had to disclose.

**Senator Day:** He has not brought one to your attention.

**Mr. Leadbeater:** No.

**Senator Day:** He has not brought one to my attention.

**Mr. Leadbeater:** I believe it is clear that it is personal information.

**Senator Day:** Exactly.

**Mr. Leadbeater:** That is a mandatory exemption.

**Senator Day:** I will ask my final question. That series of amendments — 139, 140, 142 and 143 — all relate to the issue you brought to our attention with regard to section 55 and Mr. Poilievre, parliamentary secretary to the minister responsible for this.

You support what the Senate has done. You point out here that these are recommendations of the Public Service Integrity Officer and you support them. Two officers of Parliament support the amendments that we have proposed and that have been rejected by the government.

**Mr. Leadbeater:** I think Mr. Poilievre supports you, too, if you read his words.

**Senator Day:** I understand your point. That is tab d of your material and we will read that with interest.

My final issue is with respect to retroactivity. We get into a debate about retrospective legislation and retroactive legislation, which is not awfully convincing. It will potentially

**M. Leadbeater :** On peut lire que « renseignements personnels » comprend les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable, notamment, et si on passe à l'alinéa i), son nom lorsque celui-ci est mentionné avec d'autres renseignements personnels.

**Le sénateur Day :** Lorsqu'il est mentionné avec d'autres renseignements personnels.

**M. Leadbeater :** Avec le nom du plaignant, vous obtenez le nom et le fait qu'il a déposé une plainte. Exact?

**Le sénateur Day :** La question est de savoir qui a porté plainte?

**M. Leadbeater :** Oui. Il y a deux éléments d'information : le nom et le fait que la personne a porté plainte.

**Le sénateur Day :** Supposez que l'organisme se contente de divulguer le nom sans ajouter aucune autre information.

**M. Leadbeater :** C'est implicite dans la question.

**Le sénateur Day :** Si le commissaire aux langues officielles pensait comme vous, il ne s'inquiéterait pas de cet amendement au projet de loi C-2. Il pense manifestement qu'il demeure un doute au sujet du nom d'une personne, surtout lorsqu'il est associé à d'autres renseignements personnels.

**M. Leadbeater :** Voilà comment je vais vous répondre : le commissaire aux langues officielles est assujéti à la Loi sur la protection des renseignements personnels depuis 1983. Le commissaire aux langues officielles devrait certainement pouvoir citer un cas où le commissaire a été obligé de divulguer le nom d'un plaignant.

**Le sénateur Day :** Il ne vous pas cité un de ces cas.

**M. Leadbeater :** Non.

**Le sénateur Day :** Il ne m'a pas cité un de ces cas.

**M. Leadbeater :** Je pense qu'il est clair qu'il s'agit là de renseignements personnels.

**Le sénateur Day :** Exactement.

**M. Leadbeater :** C'est une exception obligatoire.

**Le sénateur Day :** Je vais poser ma dernière question. La série d'amendements suivante — 139, 140, 142 et 143 — concerne la question sur laquelle vous avez attiré notre attention au sujet de l'article 55 et de M. Poilievre, le secrétaire parlementaire du ministre responsable du projet de loi.

Vous appuyez ce qu'a fait le Sénat. Vous mentionnez ici qu'il s'agit là des recommandations présentées par le commissaire à l'intégrité du secteur public et que vous les appuyez. Deux mandataires du Parlement appuient les amendements que nous avons proposés et qui ont été rejetés par le gouvernement.

**M. Leadbeater :** Je pense que M. Poilievre vous appuie également, si vous lisez ce qu'il a dit.

**Le sénateur Day :** Je comprends ce que vous voulez dire. C'est à l'onglet d de votre document et nous lirons cela avec intérêt.

Ma dernière question concerne la rétroactivité. Cela nous amène à débattre de la différence qui existe entre une loi rétroactive et une loi rétrospective, ce qui n'est pas très



apply to information that was provided to a government institution when it was not subject to the Access to Information Act. I could disclose some commercial information to an organization from which I want to get a loan. It could be very sensitive commercial information, not technological information. It could be my entire business plan for starting a new business under the Export Development Corporation or a number of other government business-related organizations. I might be looking for a loan. If I knew when I was dealing with that government institution that the information would potentially be disclosed to whomever under access to information, then I might not have disclosed it, or I might have disclosed it in another manner. That is our concern.

We agree going forward, because everyone knows what the rules are going forward. We are concerned about new rules applying retrospectively. That is our concern with this legislation.

When the Access to Information Act first came in, there were significant delays in bringing in the rules to allow for adjustment to these new rules. There is no adjustment provided for this expansion. That is our concern. Would you like to rethink your answer based on understanding our concern?

**Mr. Leadbeater:** I would like to address your question. It is very interesting that you used the example of the Export Development Corporation. Why do you not have that organization on this list? Why do you not have Canada Post in this list? Why is VIA Rail not on this list?

**Senator Day:** What list are you talking about?

**Mr. Leadbeater:** I refer to the list in proposed section 68.3. These are newly-added institutions.

**Senator Day:** These are new institutions that are being brought in that are dealing with sensitive information that might possibly be dealt with differently. If people knew, when they were dealing with the Canada Foundation for Sustainable Development Technology, that that organization would be subject to the Access to Information Act, they might have dealt with that organization differently. They might not have applied for the loan. They might have withheld some of the technical information. They could have done many things differently.

**Mr. Leadbeater:** I understand your argument and I am answering it in two ways. One is, if your argument has merit, why only these organizations and why not for all the newly added organizations?

**Senator Day:** If you are suggesting we should expand it, I accept that.

convaincant. Le projet de loi risque de s'appliquer à des renseignements qui ont été fournis à une institution fédérale qui n'était pas assujettie à la Loi sur l'accès à l'information. Supposons que je communique des renseignements commerciaux à un organisme à qui je demande un prêt. Cela pourrait être des renseignements commerciaux très sensibles et non pas des renseignements techniques. Il pourrait s'agir d'un plan d'affaires pour démarrer une nouvelle entreprise, destiné à Exportation et Développement Canada ou à un certain nombre d'organismes gouvernementaux qui s'occupent des entreprises. Supposons que je demande un prêt. Si je savais, au moment où je communique avec cette institution fédérale, que l'information fournie pourrait être divulguée à des tiers aux termes de la Loi sur l'accès à l'information, je ne l'aurais peut-être pas communiquée ou je l'aurais peut-être communiquée différemment. C'est là notre préoccupation.

Pour l'avenir, il n'y a pas de problème parce que tout le monde sait quelles seront les règles applicables pour l'avenir. Nous nous intéressons aux nouvelles règles qui s'appliquent rétrospectivement. C'est l'aspect de ce projet qui nous inquiète.

Lorsque la Loi sur l'accès à l'information est entrée en vigueur, l'application des nouvelles règles a été retardée considérablement de façon à permettre aux institutions de s'y adapter. Aucune période d'adaptation n'est prévue pour cet élargissement. Voilà ce qui me préoccupe. Aimerez-vous réexaminer votre réponse en tenant compte de notre préoccupation?

**M. Leadbeater :** J'aimerais répondre à votre question. Il est très intéressant que vous ayez pris l'exemple d'Exportation et Développement Canada. Pourquoi cet organisme ne figure-t-il pas sur cette liste? Pourquoi la Société canadienne des postes ne figure-t-elle pas sur cette liste? Pourquoi est-ce que VIA Rail n'est pas sur cette liste?

**Le sénateur Day :** De quelle liste parlez-vous?

**M. Leadbeater :** Je fais référence à la liste de l'article 68.3. Ce sont des institutions qui ont été nouvellement ajoutées.

**Le sénateur Day :** Ce sont de nouvelles institutions qui ont été inscrites sur cette liste et qui possèdent des renseignements sensibles qu'il conviendrait peut-être de traiter différemment. Si les gens qui communiquent avec la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable savaient que cet organisme serait assujetti à la Loi sur l'accès à l'information, ils agiraient peut-être différemment avec cet organisme. Ils ne demanderaient peut-être pas de prêt. Ils refuseraient peut-être de fournir certains renseignements techniques. Ils feraient peut-être certaines choses différemment.

**M. Leadbeater :** Je comprends votre argument et je vais y répondre de deux façons. Premièrement, si votre argument est fondé, pourquoi l'appliquer uniquement à ces organismes et pas à tous les organismes nouvellement ajoutés?

**Le sénateur Day :** Si vous proposez que cette liste soit élargie, je l'accepte.

**Mr. Leadbeater:** Second, I am saying the exemptions also apply retrospectively. The exemptions are still there for all that information. The exemptions are vibrant enough to capture that.

**Senator Day:** Are these the existing exemptions, section 18, for example, in your current legislation?

**Mr. Leadbeater:** Exactly.

**Senator Day:** We tried to create some specific exemptions.

**Mr. Leadbeater:** There are many new ones added.

**Senator Day:** Many of them were rejected, too, by the government. For example, we tried to give the Canada Foundation for Sustainable Development the same type of exemption that some others were given, and that was rejected, but the argument of the government in rejecting it is difficult to understand. I thought maybe you could help us with that.

**Mr. Leadbeater:** I just happen to agree with the government on this one, that this is overkill. Do you want more accountability through transparency? Is that not what this bill is about? Accountability through transparency means that institutions have to discharge a burden of proving that they need secrecy before they get secrecy. They do not just get blankets given to them by Parliament saying, "Everything you have ever kept secret before, go ahead, keep it secret for the future, forever."

**Senator Day:** We are looking for fairness and for an adjustment.

**The Chairman:** He has answered that, in fairness, Senator Day. You are just arguing with the witness.

**Senator Day:** He asked me a question, so I had to answer. I never want to leave questions unanswered.

**The Chairman:** Let me speak for once.

**Senator Day:** For once?

**The Chairman:** You put a question to the witness and the witness responded. You did not like his answer, but you do not have to argue with him. The witnesses are here to answer the questions fairly, which they are doing. In fairness to the witnesses, they are doing a good and honourable job and we should let them continue to do that.

**Senator Day:** Mr. Chairman, I bow to your gavel.

**Senator Cowan:** I wanted to follow up on Senator Day's question, but I do not dare do that now.

**M. Leadbeater :** Deuxièmement, je dirais que les exceptions s'appliquent également de façon rétrospective. Les exceptions visent toujours tous ces renseignements. Les exceptions sont suffisamment dynamiques pour englober ces renseignements.

**Le sénateur Day :** Parlez-vous des exceptions actuelles de l'article 18, par exemple, dans la loi qui est en vigueur?

**M. Leadbeater :** Exactement.

**Le sénateur Day :** Nous avons essayé de créer des exceptions particulières.

**M. Leadbeater :** On en a ajouté un grand nombre.

**Le sénateur Day :** Il y en a aussi un grand nombre qui ont été rejetées par le gouvernement. Par exemple, nous avons essayé d'accorder à la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable le même type d'exception qui avait été accordé à certains autres organismes et cela a été rejeté. Mais l'argument qu'a fourni le gouvernement pour rejeter cet amendement est difficile à comprendre. Je me demandais si vous ne pourriez pas nous aider sur ce point.

**M. Leadbeater :** Il se trouve que je suis d'accord avec le gouvernement sur ce point, lorsqu'il dit que cela n'est absolument pas nécessaire. Ne recherchez-vous pas la responsabilisation par la transparence? N'est-ce pas là l'objectif principal de ce projet de loi? Si l'on vise la responsabilisation par la transparence, il faut que les institutions s'acquittent du fardeau d'établir qu'elles ont besoin d'une certaine zone de confidentialité avant de l'obtenir. Il ne faut pas que le Parlement leur accorde une exception générale et leur dise : « Tout ce que vous avez traité jusqu'ici de façon confidentielle sera désormais traité de la même façon pour toute l'éternité. »

**Le sénateur Day :** Nous voulons agir de façon équitable et tenir compte des circonstances.

**Le président :** Il a répondu à cette question, il faut le reconnaître, sénateur Day. Vous êtes en train de débattre avec le témoin.

**Le sénateur Day :** Il m'a posé une question et j'ai été obligé d'y répondre. Je n'aime pas laisser les questions sans réponses.

**Le président :** Laissez-moi parler pour une fois.

**Le sénateur Day :** Pour une fois?

**Le président :** Vous avez posé une question au témoin et le témoin vous a répondu. Vous n'aimez pas sa réponse mais vous n'avez pas à entamer une discussion avec lui. Les témoins sont ici pour répondre aux questions du mieux qu'ils le peuvent, et c'est ce qu'ils font. Je dois dire, pour être juste avec les témoins, qu'ils font de l'excellent travail et que nous devrions les laisser faire leur travail.

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, je m'incline devant votre autorité.

**Le sénateur Cowan :** Je voulais prolonger la question du sénateur Day, mais je n'ose plus le faire maintenant.



**The Chairman:** Mr. Leadbeater, on behalf of the committee, I would like to thank you and your associates very much for coming here and answering questions on some areas that are troublesome and that are difficult, but you have acquitted yourselves very well in doing so.

The committee continued in camera.

OTTAWA, Wednesday, December 6, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-213, to amend the Criminal Code (cruelty to animals); and Bill S-1001, respecting Scouts Canada, met this day at 10:02 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bills.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I call this session of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order. We have before us clause-by-clause consideration of Bill S-213, to amend the Criminal Code (cruelty to animals). Honourable senators, is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of the bill?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 2 carry?

**Senator Bryden:** Are we talking about clause 2 of the bill? Clause 2 is the provision for coming into force.

**The Chairman:** Yes, it is.

**Senator Bryden:** I believe there was a consensus that clause 2 is not necessary and that it would be deleted.

**The Chairman:** Shall clause 2 carry?

**Senator Bryden:** No.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the bill carry as amended by the deletion?

**Senator Bryden:** With that deletion, agreed.

**The Chairman:** It is agreed that the bill shall carry with the deletion amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Does the committee wish to discuss appending observations to report?

**Hon. Senators:** No.

**Le président :** Monsieur Leadbeater, au nom du comité, j'aimerais vous remercier, ainsi que vos collaborateurs, d'être venus ici et d'avoir répondu à des questions sur des sujets complexes et difficiles; vous vous êtes très bien acquittés de votre tâche.

La séance se poursuit à huis clos.

OTTAWA, le mercredi 6 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-213, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux) et le projet de loi S-1001, Loi concernant Scouts Canada, se réunit aujourd'hui, à 10 h 2, pour procéder à l'étude article par article desdits projets de loi.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, je déclare ouverte cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Vous plaît-il que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-213, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux)?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'étude du titre est-elle réservée?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 1 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 2 est-il adopté?

**Le sénateur Bryden :** Parlons-nous de l'article 2 du projet de loi? Celui-ci vise l'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi.

**Le président :** Oui, tout à fait.

**Le sénateur Bryden :** Je pense que nous avons convenu que l'article 2 est inutile et qu'il serait supprimé.

**Le président :** L'article 2 est-il adopté?

**Le sénateur Bryden :** Non.

**Le président :** Le titre est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Le projet de loi modifié est-il adopté?

**Le sénateur Bryden :** Avec la suppression, oui.

**Le président :** Le projet de loi modifié par suppression est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Souhaitez-vous joindre des observations au rapport?

**Des voix :** Non.

**The Chairman:** Honourable senators, is it agreed that the bill be reported with amendment and without observations?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Honourable senators, we now have before us clause-by-clause consideration of Bill S-1001, respecting Scouts Canada. Is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the preamble stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 2 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 3 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 4 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 5 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 6 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 7 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 8 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 9 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 10 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 11 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 12 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 13 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 14 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Le président :** Honorables sénateurs, vous plaît-il que je fasse rapport du projet de loi au Sénat avec un amendement, mais aucune observation?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Adopté.

Honorables sénateurs, nous allons maintenant procéder à l'étude article par article du projet de loi S-1001, Loi concernant Scouts Canada. Êtes-vous d'accord?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'étude du titre est-elle réservée?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'étude du préambule est-elle réservée?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 1 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 2 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 3 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 4 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 5 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 6 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 7 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 8 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 9 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 10 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 11 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 12 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 13 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 14 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.



**The Chairman:** Shall the preamble carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the bill carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Does the committee wish to discuss the possibility of appending observations to this report?

**Senator Milne:** I would like to append a sentence or two stating that we are concerned about the closed circle that Scouts *eh!* presented to us, and how ordinary members can break through and become voting members. I would agree to have the Library of Parliament draft a sentence or two on that.

**Senator Di Nino:** Do you mean as an observation?

**Senator Milne:** Yes.

**Senator Di Nino:** I have no problem with that. You will have noticed that you are not receiving a lot of email in support of the bill, and that is because I told them not to send any.

**Senator Milne:** We have passed the bill.

**Senator Bryden:** Is there another way to make that point? It is getting close to Christmas and the rumour mill is running rampant on the Hill. If making an observation will delay the opportunity to report the bill in the Senate, it might be better to deal with this matter at third reading debate.

**Senator Di Nino:** I would appreciate if it were done in debate. I have been talking to Mr. Claxton about this issue for two or three years. As I said in committee, he and a few others do not agree. The fact remains that I was a national vice-president when the process of discussions to change the bylaw began in 1995. There were years of discussions. When it was finally brought up, when I was no longer there, it was rejected by the members. They set up a committee that consulted widely across the country and came up with a new bylaw, which then was amended. The opposition was led by Glenn Armstrong, who is now Chief Commissioner of Scouts Canada.

I think democracy exists, although they feel it does not. I think it would hurt Scouts to go into a debate on that.

**Senator Stratton:** I believe this issue should be dealt with in debate rather than as an attachment to the bill. We are entering into an area with which I do not feel comfortable. This is infighting and nothing to do with the bill.

**Senator Jaffer:** I will not repeat what has been said. Many people have spoken to me about this bill, especially young women who have benefited, but they are discouraged that

**Le président :** Le préambule est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Le titre est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Le projet de loi est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Le comité souhaite-t-il discuter de la possibilité d'annexer des observations à ce rapport?

**Le sénateur Milne :** J'aimerais joindre une ou deux phrases pour indiquer que nous avons tenu compte des préoccupations du groupe nommé Scouts *eh!* à propos du cercle des membres votants de Scouts Canada et du fait qu'un membre ordinaire non votant puisse pénétrer ce cercle. J'aimerais que la Bibliothèque du Parlement rédige une phrase ou deux à ce sujet.

**Le sénateur Di Nino :** À titre d'observation?

**Le sénateur Milne :** Oui.

**Le sénateur Di Nino :** Je n'ai aucune objection. Vous avez probablement remarqué que nous ne recevons pas beaucoup de courriels en faveur du projet de loi; c'est parce que j'ai demandé qu'on ne nous en envoie pas.

**Le sénateur Milne :** Nous avons adopté le projet de loi.

**Le sénateur Bryden :** Y a-t-il une autre façon de souligner ce point? Noël arrive à grands pas et une rumeur circule sur la Colline. Si c'est pour retarder le rapport de ce projet de loi au Sénat, il serait peut-être préférable de régler cette question à l'étape de la troisième lecture.

**Le sénateur Di Nino :** Je préférerais que cela fasse l'objet d'un débat. Cela fait deux ou trois ans que je parle de ce problème à M. Claxton. Comme je l'ai dit en comité, lui et quelques autres ne sont pas d'accord. Il n'en reste pas moins que j'étais un vice-président national lorsqu'on a commencé à parler de modifier le règlement administratif, en 1995. Les discussions ont duré des années. Lorsqu'on a finalement déposé le règlement, alors que je n'étais plus en poste, celui-ci a été rejeté par les membres. Ces derniers ont formé un comité qui a tenu des consultations à l'échelle nationale et en sont arrivés à un nouveau règlement administratif, qui a ensuite été modifié. À l'époque, le principal opposant était Glenn Armstrong, qui occupe maintenant le poste de commissaire en chef de Scouts Canada.

Contrairement à eux, je crois en la démocratie. Je pense que cela ferait du tort à Scouts Canada si nous engagions un débat là-dessus.

**Le sénateur Stratton :** J'estime que cette question devrait faire l'objet d'un débat plutôt qu'être annexée au projet de loi. Nous nous aventurons sur un terrain glissant et cela me dérange. Ces luttes intestines n'ont rien à voir avec le projet de loi.

**Le sénateur Jaffer :** Je ne répéterai pas ce qui a déjà été dit. Beaucoup de gens m'ont parlé de ce projet de loi — surtout des jeunes femmes — et ils sont déçus que nous n'ayons pas eu

we do not have sufficient time. We have only heard half the story. Therefore, it would be better to deal with this matter in debate.

**Senator Milne:** I will subside.

**Senator Joyal:** I apologize for being late.

**Senator Milne:** We have passed the report.

**Senator Joyal:** I understand that.

When we heard from the witnesses earlier this week, we did not receive an answer with regard to clause 3, which states:

The Corporation has the capacity of a natural person and, subject to this Act, all the powers, rights and privileges of a natural person.

When that clause was raised, one senator mentioned that therefore the corporation has the right to vote.

We did not ask the legal adviser of the corporation about that point of view. I would like to get an answer, for third reading debate, as to why they want to have that particular provision. It seems odd to me that the corporation has the capacity of a natural person.

**Senator Stratton:** We passed the bill.

**Senator Di Nino:** Senator Joyal is asking if I would deal with that question at third reading debate of the bill.

**Senator Joyal:** Yes, we have passed the bill, but I would like to have this explained at third reading.

**The Chairman:** Senator Di Nino has undertaken to do that.

**Senator Joyal:** I will put the issue to you. As the witnesses said, Part III of the Corporations Act applies. Therefore, they have all the powers in Part III of the Corporations Act. However, the Corporations Act does not refer to the rights of a corporation on the same basis as a natural person.

**Senator Di Nino:** I will ask you to give me the precise question and I will provide an answer.

**Senator Joyal:** I would appreciate that.

**The Chairman:** Honourable senators, is it agreed that this bill be reported without amendment and without observations?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, there is no further business before the meeting at this time, but we will be meeting later today on other matters.

The committee continued in camera.

suffisamment de temps pour en discuter. Nous n'avons entendu que la moitié de l'histoire. Par conséquent, il serait préférable de régler cette question au cours d'un débat.

**Le sénateur Milne :** Je n'insisterai plus alors.

**Le sénateur Joyal :** Je vous prie d'excuser mon retard.

**Le sénateur Milne :** Nous avons adopté le rapport.

**Le sénateur Joyal :** Je comprends.

Les témoins qui ont comparu plus tôt cette semaine ne nous ont pas donné de réponse concernant l'article 3, qui se lit comme suit :

L'association a la capacité d'une personne physique et, sous réserve des autres dispositions de la présente loi, elle en possède les pouvoirs, les droits et les privilèges.

Lorsqu'on a soulevé la question concernant cet article, un sénateur a mentionné que l'association avait donc le droit de vote.

Nous n'avons pas demandé l'avis du conseiller juridique de l'association là-dessus. Pour le débat en troisième lecture, j'aimerais qu'on m'explique pourquoi on tient tant à cette disposition particulière. Je trouve étrange qu'une association puisse avoir la capacité d'une personne physique.

**Le sénateur Stratton :** Nous avons adopté le projet de loi.

**Le sénateur Di Nino :** Le sénateur Joyal me demande si j'allais aborder le sujet durant le débat en troisième lecture du projet de loi.

**Le sénateur Joyal :** Oui, je sais que nous avons adopté le projet de loi, mais j'aimerais obtenir une explication au moment de sa troisième lecture.

**Le président :** Le sénateur Di Nino a entrepris de le faire.

**Le sénateur Joyal :** C'est à vous que je soumettrai la question. Comme les témoins l'ont dit, la partie III de la Loi sur les corporations canadiennes s'applique. Par conséquent, l'association détient tous les pouvoirs conférés dans la partie III de la loi. Toutefois, la Loi sur les corporations canadiennes ne considère pas les droits d'une corporation au même titre que ceux d'une personne physique.

**Le sénateur Di Nino :** Posez-moi une question précise et je vous répondrai.

**Le sénateur Joyal :** Merci bien.

**Le président :** Honorables sénateurs, vous plaît-il que je fasse rapport de ce projet de loi au Sénat sans amendement ni observation?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, nous avons épuisé l'ordre du jour de la séance, mais nous allons nous réunir plus tard dans la journée pour discuter d'autres questions.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.



OTTAWA, Wednesday, December 6, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-16, to amend the Canada Elections Act, met this day at 5 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, I call to order this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. This is our first meeting in relation to Bill C-16, an act to amend the Canada Elections Act. The purpose of this bill is quite straightforward. It amends the Canada Elections Act to bring in fixed election dates at the federal level in Canada. It provides that, subject to an earlier dissolution of Parliament, a general election must be held on the third Monday in October in the fourth calendar year following polling day for the last general election, with the first general election after the bill comes into force to be held on Monday, October 19, 2009.

To begin our consideration of this bill, we are pleased to have before us this evening the Honourable Robert Douglas Nicholson, the Leader of the Government in the House of Commons and the Minister for Democratic Reform. Mr. Nicholson is from the province of Ontario and represents the riding of Niagara Falls. He is joined today by Mr. Dan McDougall, Director of Operations, Legislation and House Planning, and Mr. Douglas Wolfe, Senior Policy Adviser, Legislation and House Planning, both from the Privy Council office, and by Mr. Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section, Department of Justice.

Minister, we thank you very much for your cooperation in agreeing to appear before us today with such short notice.

Please proceed with your presentation.

**Hon. Robert Nicholson, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons and Minister for Democratic Reform:** I am pleased to be here as you begin your discussions on Bill C-16, which provides for fixed dates for general elections.

Fixed dates for general elections was an electoral commitment of the government. Moreover, I am pleased to note that after being thoroughly debated in the House of Commons and thoroughly scrutinized by the Standing Committee on Procedure and House Affairs, Bill C-16 was passed without amendment and with all-party support.

I will begin with a description of the current process for calling general elections and discuss some of the difficulties that we see associated with it. I will then present some specifics of the bill and some of the reasons I believe it will be beneficial. I will also talk about why the government chose to draft the bill in the way it did, and why the route we took was both necessary and effective. Finally, I will be glad to answer any questions.

OTTAWA, le mercredi 6 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit ce jour à 17 heures pour étudier le projet de loi C-16, Loi modifiant la Loi électorale du Canada.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président :** Honorables sénateurs, cette séance du Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles est ouverte. Il s'agit de notre première séance au sujet du projet de loi C-16, Loi modifiant la Loi électorale du Canada, dont l'objectif est assez simple : instaurer un régime d'élections à date fixe au palier fédéral. Le projet de loi dispose que, sous réserve d'une dissolution antérieure du Parlement, des élections générales doivent se tenir le troisième lundi d'octobre de la quatrième année civile suivant le jour des dernières élections générales, ce qui signifie que les premières élections générales après l'entrée en vigueur du projet de loi se tiendraient le lundi 19 octobre 2009.

Pour entreprendre notre étude de ce projet de loi, nous avons le plaisir d'accueillir l'honorable Robert Douglas Nicholson, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre de la réforme démocratique. M. Nicholson représente la circonscription de Niagara Falls en Ontario. Il est accompagné de Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et planification parlementaire, et de Douglas Wolfe, conseiller principal en politiques, Législation et planification parlementaire, tous les deux du Bureau du Conseil privé, et de Warren J. Newman, avocat général, Section du droit constitutionnel et administratif, du ministère de la Justice.

Monsieur le ministre, nous vous remercions beaucoup d'avoir accepté de venir devant notre comité à si court préavis.

Vous avez la parole.

**L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre de la réforme démocratique :** Je suis très heureux d'être avec vous pour commencer cette étude du projet de loi C-16 prévoyant des élections à date fixe.

L'établissement de dates fixes pour les élections générales était un engagement électoral du gouvernement. Je suis heureux de souligner que le projet de loi C-16 a été adopté par les députés sans modification et avec l'appui de tous les partis après un débat exhaustif en Chambre et un examen attentif au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

Pour commencer, je voudrais décrire le processus actuel de déclenchement des élections générales et souligner certaines des difficultés qui en découlent. Je présenterai ensuite certains des éléments du projet de loi et les raisons pour lesquelles j'estime qu'il sera bénéfique et j'expliquerai pourquoi le gouvernement a choisi de formuler le projet tel qu'il vous est soumis et pourquoi la méthode que nous avons retenue était nécessaire et sera efficace. Finalement, je serai à votre disposition pour répondre à vos questions.

As you know, today it is the prerogative of a prime minister whose government has not lost the confidence of the House of Commons to select what he or she regards as a propitious time for an election to renew the government's mandate. The Prime Minister requests the dissolution of the House of Commons from the Governor General. If the Governor General agrees, he or she proclaims the date of the election. This is a situation in which the Prime Minister is able to choose the date of the general election, not necessarily based on what is in the best interests of the country, but based on what is in the best interests of his or her party. Bill C-16 will address this problem and will, I think, produce a number of other benefits.

As set out in the government's platform, this bill is modeled after existing provincial fixed-date elections legislation. It is similar to the approach taken in British Columbia, Ontario, and Newfoundland and Labrador. British Columbia held its first fixed-date election on May 17, 2005, and Ontario and Newfoundland and Labrador will soon have their first fixed-date elections on October 4, 2007 and October 9, 2007 respectively.

During House committee hearings, the Deputy Chief Electoral Office for British Columbia indicated how well the B.C. legislation is working and that it actually saved the B.C. taxpayers a significant amount of money in the last election.

The government's bill provides that the date for the next general election will be Monday, October 19, 2009. Of course, that will be the date only if the government is able to retain the confidence of the House until then. The bill does not affect the powers of the Governor General to call an election sooner if a government loses the confidence of the House.

For example, if the government were to be defeated tomorrow, a general election would be held according to the normal practice. However, the subsequent election would be scheduled for the third Monday in October in the fourth calendar year after the next election. That is the normal model that would be established by this bill. General elections will occur on the third Monday of October in the fourth calendar year following the previous general election.

We chose the third Monday of October because it is a date that is likely to maximize voter turnout and will be least likely to conflict with cultural or religious holidays or elections in other jurisdictions. That raises an additional feature of the bill to which I want to draw your attention: it provides for an alternate election date in the event of a conflict with a date of religious or cultural significance or an election in another jurisdiction.

In the current system, the date of the general election is chosen by the government, so it is rare that a polling date is chosen that comes into conflict with a date of cultural or religious significance.

Comme vous le savez, dans le régime actuel, le premier ministre dont le gouvernement n'a pas perdu la confiance de la Chambre des communes a la prérogative de choisir le moment qu'il juge le plus adéquat pour déclencher des élections afin de renouveler le mandat de son gouvernement. Dans ce cas, il demande la dissolution de la Chambre des communes au gouverneur général et celui-ci proclame la date des élections s'il est d'accord. Autrement dit, le premier ministre peut choisir la date des élections générales pas nécessairement en fonction de l'intérêt supérieur du pays mais en fonction de l'intérêt de son parti. Le projet de loi C-16 permettra de résoudre ce problème tout en offrant, à mon avis, plusieurs autres avantages.

Comme l'indiquait le programme électoral du gouvernement, ce projet de loi s'inspire de divers régimes provinciaux d'élections à date fixe. Il est similaire aux régimes établis en Colombie-Britannique, en Ontario et à Terre-Neuve-et-Labrador. La Colombie-Britannique a tenu ses premières élections à date fixe le 17 mai 2005 et l'Ontario et Terre-Neuve-et-Labrador feront bientôt de même, respectivement les 4 et 9 octobre 2007.

Durant les audiences du comité de la Chambre, le directeur général adjoint des élections de la Colombie-Britannique est venu expliquer combien la loi provinciale est efficace, en ajoutant que les contribuables de la province ont réalisé d'importantes économies lors des dernières élections.

Le projet de loi du gouvernement dispose que les prochaines élections générales se tiendront le lundi 19 octobre 2009. Évidemment, cette date ne vaut que si le gouvernement conserve jusqu'alors la confiance de la Chambre. Le projet de loi ne touche en rien le pouvoir du gouverneur général de déclencher des élections plus tôt si le gouvernement perd la confiance de la Chambre.

Par exemple, si le gouvernement était défait demain, les élections générales se tiendraient selon la pratique habituelle. Toutefois, les élections suivantes se tiendraient alors le troisième lundi d'octobre de la quatrième année civile suivant ces élections. Tel est le système qui s'établirait avec ce projet de loi. Les élections générales se tiendraient le troisième lundi d'octobre de la quatrième année civile suivant les dernières élections générales.

Nous avons choisi le troisième lundi d'octobre parce que c'est la date la plus susceptible de maximiser le taux de participation et la moins susceptible d'entrer en conflit avec un congé culturel ou religieux ou avec des élections à un autre palier. Cela m'amène d'ailleurs à attirer votre attention sur une autre caractéristique du projet de loi : une autre date est prévue en cas de conflit avec un congé religieux ou culturel important ou avec une élection à un autre palier.

Dans le système actuel, la date des élections générales est choisie par le gouvernement et il se pourrait qu'elle entre en conflit avec un congé culturel ou religieux important.



However, with the introduction of legislation providing for fixed dates, there is some possibility that in the future the stipulated dates will occasionally be the same day as a cultural or religious day of significance.

The Ontario fixed-date elections provide that if there is a conflict with a day of cultural or religious significance, the Chief Electoral Officer may recommend an alternate polling day to the Lieutenant Governor-in-Council up to seven days following the day that would otherwise be polling day.

Using a variation of the Ontario legislation providing for fixed-date elections, our bill empowers the Chief Electoral Officer to recommend an alternate polling date to the Governor-in-Council, should he or she find that the polling day is not suitable for that purpose. The alternate day would be either the Tuesday or the Monday following the Monday that would otherwise be polling day. Allowing alternate polling days to be held on the following Tuesday or Monday is consistent with the current practice of holding elections on a Monday or Tuesday.

As to the benefits of this bill, fixed-date elections will provide numerous benefits to our political system. With fixed-date elections, the timing of general elections will be known to all, which will provide for greater fairness. Instead of the governing party having the advantage of determining when the next election will take place and being the single party that may know for up to several months when it will occur, all parties will be on an equal footing.

Another key advantage of fixed dates for general elections is that this measure will provide transparency as to when the general elections will be held, rather than decisions about election dates being made behind closed doors. General election dates will be public knowledge.

Fixed dates for elections will also allow for improved governance. For example, fixed dates for general elections will allow for better parliamentary planning. Members of parliamentary committees will be able to set out their agendas well in advance, which will make the work of committees and Parliament as a whole more efficient.

Yet another reason for adopting fixed-date elections is that the measure will likely improve voter turnout because the elections will be held in October, except when a government loses the confidence of the House. The weather then is generally favourable in most parts of the country, and fewer people are transient. For example, most students will not be in transition from home to school in October and will therefore be able to vote. Moreover, seniors will not be deterred from voting in October, whereas they might possibly be deterred in the winter months.

Honourable senators, I should like to speak on an issue raised during Senator Joyal's debate on Bill C-16 on Tuesday, November 21. Senator Joyal argued that, should Bill C-16 be enacted, we would be changing section 50 of the Constitution and section 4 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. He indicated that this is so because "... we would reduce the maximum life of Parliament to four years while both in section 50

Avec l'établissement d'une date fixe, il se pourrait aussi que cette date entre en conflit avec un congé culturel ou religieux important.

Dans la loi ontarienne sur les élections à date fixe, le directeur général des élections peut recommander au lieutenant-gouverneur en conseil de fixer une autre date pouvant aller jusqu'à sept jours après la date fixe en cas de conflit et avec un congé culturel ou religieux important.

Notre projet de loi, qui comprend une variante de la loi ontarienne, accorde au directeur général des élections le pouvoir de recommander au gouverneur en conseil une autre date de scrutin si la date fixe ne convient pas. Cette autre date serait le mardi ou le lundi suivant la date fixe prévue. Cette disposition correspondrait à la pratique actuelle consistant à tenir le scrutin un lundi ou un mardi.

En ce qui concerne les avantages du projet de loi, ils sont nombreux. Si les élections se tiennent à date fixe, chacun connaîtra la date à l'avance, ce qui sera plus équitable. Tous les partis politiques seront placés sur un pied d'égalité puisque le parti de gouvernement n'aura plus l'avantage de déterminer quand se tiendront les prochaines élections en étant seul à le savoir, parfois plusieurs mois à l'avance.

En outre, cette mesure rendra le processus plus transparent puisque la décision concernant la tenue des prochaines élections ne sera plus prise en secret. La date des élections générales sera connue de tout le monde.

Les élections à date fixe permettront également d'améliorer la gouvernance. Par exemple, elles permettront de mieux planifier l'activité parlementaire. Les comités parlementaires seront à même de dresser leur programme de travail bien à l'avance, ce qui rendra le travail des comités et du Parlement plus efficace.

Une autre raison d'adopter des élections à date fixe est que cela rehaussera le taux de participation électorale puisque les élections se tiendront en octobre, sauf si le gouvernement perd la confiance de la Chambre. Le climat est généralement favorable dans la plupart des régions du pays et il y a moins de gens qui se trouvent en transition. Par exemple, la plupart des étudiants ne sont alors plus en transition entre le domicile familial et l'université, ce qui leur permettra de voter. Les personnes âgées seront également plus susceptibles d'aller voter alors qu'elles pourraient en être dissuadées en hiver.

Honorables sénateurs, j'aimerais dire quelques mots d'une question soulevée par le sénateur Joyal le mardi 21 novembre lors du débat sur le projet de loi C-16. À cette occasion, le sénateur Joyal a dit qu'il faudrait modifier l'article 50 de la Constitution et l'article 4 de la Charte canadienne des droits et libertés si le projet de loi était adopté. En effet, a-t-il dit, « les modifications [...] réduiraient la durée maximale d'une législature à quatre ans [alors

of the Constitution and in section 4 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, the maximum life of the House of Commons is five years.”

I want to assure honourable senators that Bill C-16 in no way contravenes section 50 of the Constitution Act or section 4 of the Canadian Charter of Rights and freedoms. Section 50 and section 4 contain provisions that are similar in scope, purpose and effect in relation to the House of Commons. Section 50 provides that the life of a House of Commons is five years and no longer, but expressly preserves the Governor General’s power to dissolve the house sooner than that. Section 4 creates a maximum term of five years for the House of Commons and provincial legislative assemblies. These provisions ensure that, barring an emergency, no House of Commons will continue for longer than five years. Their evident purpose is to guarantee that there will be elections of the House at least every five years.

That intent and the constitutional maximum provided by these sections are respected by Bill C-16. Nothing proposed in the bill in any way impairs or contravenes the five-year limit. Quite the opposite: The bill works within the constitutional limit, contemplating that elections be held every four years.

The Constitution does not require that the House continue for as long as five years. As constitutional scholar Peter Hogg notes in his treatise, *Constitutional Law of Canada*, the five-year period “is a maximum term, not a fixed term.”

Indeed, section 50 makes it clear that the Governor General retains the ability to dissolve the House at any time sooner than its five-year maximum life. The Constitution does not require, or even create the expectation, that the House of Commons will actually continue for a full five years.

Bill C-16, which contemplates that elections be held every four years, contravenes no constitutional requirement or expectation of a longer term. It expressly preserves the Governor General’s powers. The bill makes it clear that nothing in it affects those powers, including the power to dissolve Parliament at the Governor General’s discretion.

The Governor General’s powers remain those that are held under the Constitution: to dissolve Parliament at any time within the five-year constitutional limit. However, by providing that elections are to be held every four years in October, the bill establishes a statutory expectation that the relevant political and administrative officers will govern themselves accordingly to accomplish this end — working within the rules and conventions of parliamentary and responsible government.

The aim of the bill is to ensure, to the extent possible within the framework of our constitutional system, that the date on which an election will be held may be known in advance, thereby increasing fairness, transparency, predictability, efficiency and forward planning.

quel l’article 50 de la Constitution et l’article 4 de la Charte canadienne des droits et libertés disent tous deux que le mandat maximal de la Chambre des communes est de cinq ans ».

Je tiens à assurer les honorables sénateurs que le projet de loi C-16 ne porte aucunement atteinte à l’article 50 de la Constitution ou à l’article 4 de la Charte canadienne des droits et libertés. En effet, ces deux articles contiennent des dispositions dont la portée, le but et l’effet sont similaires en ce qui concerne la Chambre des communes. L’article 50 dispose que la durée d’une législature ne peut pas être supérieure à cinq ans mais il préserve explicitement le pouvoir du gouverneur général de dissoudre les Chambres plus tôt. Quant à l’article 4, il prévoit une durée maximum de cinq ans pour les législatures de la Chambre des communes et des assemblées provinciales. Donc, ces deux dispositions signifient que, sauf en cas d’urgence, le mandat de la Chambre des communes ne peut pas durer plus de cinq ans. Leur objectif évident est de garantir que des élections se tiennent au moins une fois tous les cinq ans.

L’objectif de ces dispositions et le maximum constitutionnel sont respectés dans le projet de loi C-16. Aucune de ses dispositions ne porte atteinte ou ne contrevient à la limite de cinq ans. Bien au contraire, le projet de loi respecte la limite constitutionnelle en prévoyant des élections au moins une fois tous les quatre ans.

Rien dans la Constitution n’oblige la Chambre des communes à siéger au moins cinq ans. Comme l’affirme le constitutionnaliste Peter Hogg dans son ouvrage intitulé *Constitutional Law of Canada*, la période de cinq ans est un mandat maximum, pas un mandat fixe.

De fait, l’article 50 dispose clairement que le gouverneur général conserve le pouvoir de dissoudre la Chambre à n’importe quel moment pendant son mandat maximum de cinq ans. La Constitution n’exige pas qu’une législature dure pendant la totalité des cinq ans et elle n’en crée aucunement l’attente.

Le projet de loi C-16, en vertu duquel les élections se tiendront tous les quatre ans, ne contrevient à aucune exigence ni attente constitutionnelle d’un mandat plus long. Il préserve explicitement les pouvoirs du gouverneur général. Il indique clairement qu’aucune de ses dispositions n’a le moindre effet sur ces pouvoirs, notamment celui de dissoudre le Parlement à sa convenance.

Les pouvoirs du gouverneur général restent tels qu’ils sont prévus dans la Constitution : dissoudre le Parlement à n’importe quel moment pendant la limite constitutionnelle de cinq ans. Toutefois, en prévoyant que les élections se tiendront tous les quatre ans en octobre, il établit l’attente législative que les autorités politiques et administratives se comporteront en conséquence — agiront en respectant les règles et conventions d’un gouvernement parlementaire et responsable.

Le but du projet de loi est de faire en sorte que, dans toute la mesure du possible dans le cadre de notre régime constitutionnel, la date des élections soit connue à l’avance de façon à rehausser l’équité, la transparence, la prévisibilité, l’efficacité et la planification.



In summary, Bill C-16 respects both the purpose and the provisions of section 50 of the Constitution Act, 1867 and section 4 of the Charter. It does not affect the maximum term or life of a Parliament. It does not contravene that maximum.

By providing that, subject to the discretion of the Governor General, elections will be held at four-year intervals within that maximum period, the bill will give rise to a reasonable expectation of regular and certain election dates. That will not only respect the Constitution, but will enhance the quality of our parliamentary democracy. We are committed to making this modest but important change to improve Canadian democratic institutions and practices.

In conclusion, I would point out that the third week in October is citizenship week in this country, a time when we celebrate what it means to be a Canadian citizen. It is fitting, therefore, that the general elections will be set for the third Monday in October, a most fitting and fundamental expression of our citizenship.

Fixed-date elections will provide for greater fairness, increased transparency, improved policy planning and increased voter turnout. In June of this year Ipsos-Reid released the results of a poll which showed that 78 per cent of Canadians support the government's plan to provide for fixed-date elections.

Moreover, I would stress again that the House of Commons passed this bill, an electoral commitment, with all-party support without a single amendment. I hope that senators will also look favourably upon this important piece of legislation, and I truly hope it receives your support.

**The Chairman:** Thank you for that overview.

I have a very simple question. In Canada we celebrate Thanksgiving in the month of October; can you tell us what the fixed date is for the Thanksgiving Day break and holiday and whether this bill will conflict with the celebration?

**Mr. Nicholson:** I do not think so. One of the advantages of the date that we have chosen is that Thanksgiving, as you know, is the second Monday in October, whereas our election date is the third Monday. Inasmuch as there will be advance polls available in the previous week, it seems to me that, for those individuals who for any reason could not be there on the third Monday of October, the opportunity would be there for them to vote at the advance polls. Also, because Thanksgiving is a time when people generally get together, that again will enhance voter turnout. For those reasons I think the third Monday is a good date.

**Senator Milne:** Minister, welcome to the committee. I apologize for holding you up a little bit at the beginning by being late.

You said that when there is a conflict with a day of religious or cultural significance the "Chief Elections Officer may recommend an alternate polling day . . . up to seven days following the day . . .". I am concerned that seven days may not be enough, because we do have religious festivals and celebrations in this

En résumé, le projet de loi C-16 est conforme à l'objectif et aux dispositions de l'article 50 de la Loi constitutionnelle de 1867 et de l'article 4 de la Charte. Il ne concerne en rien la durée maximum d'une législature. Il ne va pas à l'encontre de ce maximum.

En prévoyant que, sous réserve des pouvoirs du gouverneur général, les élections se tiendront à intervalles de quatre ans à l'intérieur de cette période maximale, le projet de loi crée une attente raisonnable d'élections à date régulière et certaine. Cela respecte les dispositions de la Constitution tout en rehaussant la qualité de notre démocratie parlementaire. Nous sommes déterminés à apporter ce changement modeste mais important pour améliorer nos institutions et pratiques démocratiques.

En conclusion, j'ajoute que la troisième semaine d'octobre est la semaine de la citoyenneté au Canada, durant laquelle nous célébrons ce que signifie le fait d'être citoyen du Canada. Il est donc particulièrement approprié de tenir les élections le troisième lundi d'octobre puisque celles-ci sont l'expression la plus haute et la plus fondamentale de notre citoyenneté.

Des élections à date fixe garantiront plus d'équité et de transparence, permettront de mieux planifier les travaux parlementaires et rehausserons le taux de participation aux élections. Ipsos-Reid a publié les résultats d'un sondage indiquant que 78 p. 100 des Canadiens appuient le projet du gouvernement de tenir des élections à date fixe.

En outre, je souligne à nouveau que la Chambre des communes a adopté ce projet de loi — un engagement électoral du gouvernement — sans un seul amendement et avec l'appui de tous les partis. J'espère que les sénateurs réagiront aussi de manière favorable à ce projet important en lui accordant leur appui.

**Le président :** Merci de cet aperçu.

J'ai une question très simple à vous poser. Au Canada, nous célébrons l'Action de grâce en octobre. Pouvez-vous me dire quelle est la date fixe du congé de l'Action de grâce et si ce projet de loi entrera en conflit avec cette célébration?

**M. Nicholson :** Je ne le pense pas. L'un des avantages de la date que nous avons choisie est que l'Action de grâce, comme vous le savez, est célébrée le deuxième lundi d'octobre alors que nos élections se tiendraient le troisième lundi. Dans la mesure où il y aura un vote par anticipation la semaine précédente, il me semble que les personnes qui pourraient ne pas pouvoir voter le troisième lundi d'octobre pourront le faire la semaine précédente. En outre, comme l'Action de grâce est généralement une période durant laquelle les familles se réunissent, cela rehaussera d'autant la participation électorale. Pour ces raisons, je crois que le troisième lundi est une bonne date.

**Le sénateur Milne :** Bienvenue devant le comité, monsieur le ministre. Je m'excuse d'avoir fait tarder le début de la séance en arrivant en retard.

Vous avez dit qu'en cas de conflit avec un congé religieux ou culturel important, le directeur général des élections pourra recommander de tenir le scrutin un autre jour pendant les sept jours suivant la date fixe prévue. Je crains que cette période de sept jours ne soit pas suffisante car il y a au Canada des fêtes et

country that are constantly changing every year. I am thinking particularly of Ramadan, the dates of which change every year. I am concerned about that limit of seven days.

**Mr. Nicholson:** It is a reasonable balance that we try to strike. There is an acknowledgement that, whatever date you pick, you cannot completely exclude the possibility that you will conflict with some group, some religion or some cultural festival. We cannot guarantee that we will always be able to avoid that.

That being said, when I discussed this with our departmental officials one of the first items of business was to ask them to please scour the calendar to pick a date that would least likely conflict with any other cultural or religious festival, at the same time being consistent with our goal to provide a date that works well in a secular society in terms of students coming and going, and keeping an eye on things like the weather and some of the established holidays. We did provide the flexibility that, if there is a problem with the Monday, the Chief Electoral Officer can recommend it go over to the Tuesday. If there is something wrong with the whole week for some reason, the recommendation should come that it would be a week later. We could have given discretion for a month or two months, or something like that, but in terms of planning for the nation and knowing that Thanksgiving is the previous week, we believe the third Monday will work, with a bit of room. This is consistent with provincial legislation as well.

**Senator Milne:** Minister, there has been some comment that this bill is in violation of the preamble to the Constitution Act, 1867, where the provinces of Canada were three colonies at the time, including Nova Scotia and New Brunswick, united "... with a Constitution similar in principle to that of the United Kingdom." Since the United Kingdom has the confidence convention, it is a fundamental part of our Constitution. I am a little concerned about that.

**Mr. Nicholson:** There is quite a bit in the preamble. I notice that the union would be conducive to the welfare of the provinces that promote the interests of the British Empire. I am aware of that, and I do not think that what we are doing departs from the tenets of British parliamentary democracy or in any way violates the spirit of the Constitution. I cannot see, senator, where it would be that much of a departure. It is perfectly consistent that we can set dates for elections. Perhaps Mr. Newman could comment.

**Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section, Department of Justice Canada:** The preamble, in speaking of a Constitution similar in principle to the United Kingdom, reflects the principles of parliamentary and responsible government. Although the preamble has no enacting force, it can be used to interpret the provisions of the Constitution. I think the minister is correct in saying that there is nothing in the bill that in principle violates parliamentary government. On your specific point about whether the confidence rule remains, it does in fact; it remains entirely intact because it is preserved expressly, insofar as legislation can

célébrations religieuses dont la date change chaque année. Je songe en particulier au ramadan, qui est célébré à des dates différentes chaque année.

**M. Nicholson :** Nous avons tenté de trouver un équilibre raisonnable. Évidemment, quelle que soit la date choisie, on ne pourra jamais exclure complètement la possibilité de conflit avec un groupe, une religion ou un festival culturel. Nous ne pourrions jamais le garantir.

Cela dit, quand j'en ai discuté avec mes collaborateurs du ministère, la première chose que je leur ai demandée a été de choisir la date la moins susceptible d'entrer en conflit avec une fête religieuse ou culturelle tout en préservant notre souci de trouver une date convenable dans une société séculière, eu égard aux périodes de transition des étudiants, à nos caractéristiques climatiques et à certains des congés établis. Nous avons prévu une certaine souplesse dans la mesure où, s'il y a un problème avec le lundi choisi, le directeur général des élections pourra recommander de reporter le scrutin au mardi. S'il y a un problème avec la semaine au complet, il pourra recommander de passer au lundi suivant. Certes, nous aurions pu lui donner la latitude de reporter le scrutin d'un mois ou de deux mois mais, comme nous voulions faciliter la planification pour la nation et comme nous savons que l'Action de grâces se tient la semaine précédente, nous avons pensé que le troisième lundi serait convenable, avec une certaine marge. Cela correspond également à la législation provinciale.

**Le sénateur Milne :** Comme vous le savez, monsieur le ministre, d'aucuns disent que ce projet de loi enfreint le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867, qui dispose que les provinces du Canada, qui étaient trois colonies à l'époque, dont la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, ont décidé de s'unir « avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». Comme il existe au Royaume-Uni une convention de confiance parlementaire, c'est aussi un aspect fondamental de notre Constitution et cela me préoccupe un peu.

**M. Nicholson :** Il y a beaucoup de choses dans le préambule. On y dit notamment que cette union aura pour effet de développer la prospérité des provinces et de favoriser les intérêts de l'empire britannique. J'en suis conscient et je ne pense pas que notre projet s'écarte des principes fondamentaux de la démocratie parlementaire britannique ou porte atteinte de quelque manière que ce soit à l'esprit de la Constitution. Je ne vois pas, sénateur, comment on pourrait tirer cette conclusion. Il est parfaitement acceptable que nous puissions fixer les dates de nos élections. M. Newman a peut-être quelque chose à ajouter.

**Warren J. Newman, avocat-conseil, Section du droit constitutionnel et administratif, ministère de la Justice Canada :** Le préambule, qui mentionne une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni, reflète les principes de gouvernement parlementaire et responsable. Bien que le préambule n'ait pas force de loi, on peut l'utiliser pour interpréter les dispositions de la Constitution. Je pense que le ministre a raison de dire qu'il n'y a dans ce projet de loi rien qui porte atteinte au principe de gouvernement parlementaire. Pour ce qui est de votre remarque concernant la règle de la confiance, elle reste totalement intacte car elle est explicitement préservée,



preserve a constitutional convention, which is an unwritten rule. It is preserved in the opening provision, section 56.1(1), which states that: "Nothing in this section affects the powers of the Governor General, including the power to dissolve Parliament at the Governor General's discretion." If confidence is lacking in the government, it is always open to the opposition parties to move a vote of non-confidence, and the legislation takes that into account.

**Senator Milne:** Why, then, when the Lortie commission in 1992 was looking at all this, did they comment that this type of system in Bill C-16 would not work because the government could always orchestrate its own defeat under such a system. They felt that the proposal for fixed terms presented several major problems. How does this bill address that concern?

**Mr. Nicholson:** I am not quite sure. Ultimately, if a government were orchestrating its own defeat it would have to be a decision of the House. Again, it would be a situation in which the government, for whatever reason, had lost the confidence of the House. There would have to be non-confidence votes taken by the opposition parties. I cannot see that.

**Senator Milne:** Yes, but you and I know it can be orchestrated.

**Mr. Nicholson:** I would expect that any government, in presenting legislation that it hoped would be passed by the House of Commons, would do so believing it to be in the best interests of the country; and that should certainly be its guiding principle. If it was the decision of the opposition parties to defeat the government, the confidence convention as preserved by this bill would apply and, again, it would be within the discretion of the Governor General.

**Senator Milne:** I will subside.

**Senator Cowan:** Welcome, Mr. Minister. I spoke in support of this bill when it was introduced in the Senate, but I did express some concerns, a couple of which I would bring to your attention and invite your comment on, if I may.

First, perhaps I could follow up on the point that my colleague Senator Milne introduced, namely, this business of a government orchestrating its own defeat in order to call an election. As I understand it, the special joint committee that studied this issue in 1972 suggested that any legislation that would bring into being a fixed-date election would try to define in some way the concept of "lack of confidence." Did you look at trying to do that in this legislation? If not, why not? Could you just expand on that? Perhaps I could give you the three quick points.

I can easily see how this would work and would add predictability, transparency and openness in a majority government situation, but at least for the moment we seem to be in an age of minority governments.

**Mr. Nicholson:** I hope that does not last very long, senator.

dans la mesure où une loi peut préserver une convention constitutionnelle, qui est une règle non écrite. Elle est préservée dans la première disposition, le paragraphe 56.1(1), qui dispose que : « Le présent article n'a pas pour effet de porter atteinte aux pouvoirs du gouverneur général, notamment celui de dissoudre le Parlement lorsqu'il le juge opportun ». Si le gouvernement n'a plus la confiance de la Chambre, les partis d'opposition auront toujours le loisir de déposer une motion de censure, ce qui est envisagé dans le projet de loi.

**Le sénateur Milne :** Si tel est le cas, comment se fait-il que la Commission Lortie, quand elle s'est penchée sur cette question en 1992, a dit que le type de système envisagé par le projet de loi C-16 ne fonctionnerait pas car le gouvernement aurait toujours le loisir d'orchestrer sa propre défaite? Elle pensait qu'il y aurait plusieurs problèmes importants avec un système d'élections à date fixe. Comment cette préoccupation est-elle prise en compte dans le projet de loi?

**M. Nicholson :** Je ne sais pas vraiment. Si un gouvernement voulait orchestrer sa propre défaite, ce serait quand même une décision de la Chambre. Autrement dit, il s'agirait d'un cas où le gouvernement, pour une raison quelconque, aurait perdu la confiance de la Chambre. Il faudrait qu'il y ait une motion de censure des partis d'opposition. Je n'envisage pas cela.

**Le sénateur Milne :** Certes, mais vous et moi savons que ça peut être orchestré.

**M. Nicholson :** Je suppose que n'importe quel gouvernement, lorsqu'il dépose un projet de loi dans l'espoir qu'il sera adopté par la Chambre des communes, le fait en croyant que c'est dans l'intérêt du pays, et cela restera certainement le principe fondamental. Si les partis d'opposition décidaient de renverser le gouvernement, la convention de confiance parlementaire préservée par ce projet de loi entrerait en jeu et, je le répète, cela nous ramènerait au pouvoir du gouverneur général.

**Le sénateur Milne :** Je laisse la parole à quelqu'un d'autre.

**Le sénateur Cowan :** Bienvenue, monsieur le ministre. Quand ce projet de loi a été déposé au Sénat, j'ai exprimé mon appui tout en signalant quelques préoccupations que je veux maintenant porter à votre attention en vous demandant votre avis.

Premièrement, je voudrais rester sur le sujet soulevé par ma collègue le sénateur Milne, c'est-à-dire cette possibilité qu'un gouvernement orchestre sa défaite pour déclencher les élections. Si je comprends bien, le comité spécial mixte qui s'était penché sur la question en 1972 avait dit qu'il faudrait essayer de définir la notion de « manque de confiance » dans tout projet de loi concernant des élections à date fixe. Avez-vous envisagé de le faire dans ce projet de loi? Sinon, pourquoi? Avant de vous laisser répondre, je pourrais peut-être mentionner tout de suite mes autres préoccupations.

Je n'ai aucun mal à conclure que le projet serait un facteur de prévisibilité, de transparence et d'ouverture dans une situation de gouvernement majoritaire mais, pour le moment, nous semblons être entrés dans une ère de gouvernements minoritaires.

**M. Nicholson :** J'espère que ça ne durera pas, sénateur.

**Senator Cowan:** I hope it does not last very long either, but perhaps for different reasons. It is easier for me to see how it could operate within this predictability and promote predictability in a majority situation than in a minority; I think you probably agree with that.

**Mr. Nicholson:** Yes.

**Senator Cowan:** The second point is this: when we get fixed-date elections, are we not condemning ourselves to a constant state of election readiness. I think our friends in the U.S. see that, at least in the House of Representatives, where it seems to me that they are constantly campaigning for re-election or raising money for re-election.

Third, is there anything that indicates that a beneficial side effect of bringing in this scheme is an increase in voter turnout and an increase in candidates for minorities in our situation? As I understand it, in British Columbia there was no indication that there were more women candidates who presented themselves for office in a fixed-date election. That is something that all of our parties are committed to doing, but thus far they have not found a way to do it. It may well be that this helps, but I have not found anything that would support that that would happen. I invite your comments on those three points.

**Mr. Nicholson:** If you do not mind, senator, I will take them in the reverse order. You asked about what are the chances of an increased voter turnout and what this would mean, and you specifically mentioned minorities.

The present system, in which Parliament could last any time up to five years, acts as a discouragement to some people. There are many people who have other considerations in their lives or employment considerations. Not being able to have a fixed date as to when they will be called upon to present themselves to the public is problematic. Many years ago, in the riding of St. Catharines, one individual put his name forward, received the nomination, and the election of 1974 took five years. That was a five-year term. He gave up around 1978. He said, "I must get on with my life. I cannot put my life on hold." He actually declined to be the candidate for my then political party.

In terms of people who want to enter public life, it adds a little more predictability, and it seems to me that over the long run that would be an advantage.

With respect to the increase in voter turnout, interestingly enough, despite predictions to the contrary, one of the highest turnouts we have had in recent times was the election at the end of January of this year. That was for reasons of its own, but overall, for people who are planning trips or for students, having people know will work out.

On your second question, you said we will be in a state of constant election readiness. I do not believe that is what happened in British Columbia. You mentioned the American system. The system of primaries that the Americans have somewhat extends the electioneering period. I would say that there are some

**Le sénateur Cowan :** Moi aussi, mais peut-être pour des raisons différentes. Il est plus facile pour moi de voir comment le projet de loi pourrait fonctionner sur le plan de cette prévisibilité et de promouvoir la prévisibilité dans un contexte de majorité plutôt que de minorité. Vous êtes probablement d'accord avec moi.

**M. Nicholson :** Oui.

**Le sénateur Cowan :** Voici ma deuxième remarque. Avec des élections à date fixe, ne serons-nous pas condamnés à être constamment sur le pied de guerre électoral? C'est ce que constatent nos amis américains, du moins à la Chambre des représentants, où j'ai l'impression qu'on est continuellement en campagne pour se faire réélire ou pour recueillir de l'argent afin de se faire réélire.

Troisièmement, avez-vous des données concrètes indiquant que l'un des avantages de ce système sera une hausse du taux de participation et une augmentation des candidatures des groupes minoritaires? Si je ne me trompe, il n'y a pas eu plus de candidates en Colombie-Britannique après l'entrée en vigueur d'élections à date fixe. C'est un objectif que partagent tous les partis mais, jusqu'à présent, aucun n'a trouvé la bonne formule. Votre proposition sera peut-être utile à cet égard mais je n'ai encore rien vu qui permette de tirer cette conclusion. Je voudrais connaître votre position sur ces trois points.

**M. Nicholson :** Si vous me le permettez, sénateur, je vais y répondre dans l'ordre inverse. Vous demandez quelles sont les chances d'accroissement de la participation électorale et d'augmentation des candidatures de certains groupes, notamment minoritaires.

Le régime actuel, dans lequel une législature pourrait durer jusqu'à cinq ans, a un effet dissuasif sur certaines personnes. Bien des gens ont d'autres facteurs à prendre en considération, concernant leur vie familiale et leur emploi, ce qui peut leur causer des difficultés avec des élections à date variable. Il y a bien des années, dans la circonscription de St. Catharines, un homme s'était présenté pour être candidat et avait obtenu l'investiture de son parti mais l'élection de 1974 a donné un gouvernement qui a duré cinq ans. La législature a duré cinq ans. Cet homme a renoncé en 1978. Il m'a dit : « Je dois continuer ma vie. Je ne peux pas mettre ma vie en suspens indéfiniment. » De ce fait, il a refusé d'être candidat pour mon parti de l'époque.

Si quelqu'un veut entrer dans la vie publique, notre projet rendra la chose un peu plus prévisible et il me semble que ce sera positif à longue échéance.

Pour ce qui est de la hausse du taux de participation, il est intéressant de constater que, malgré toutes les prévisions contraires, c'est en janvier de cette année que nous avons connu l'un des taux de participation les plus élevés de ces dernières années. C'était pour des raisons particulières mais, globalement, pour les gens qui prévoient un voyage et pour les étudiants, notre projet sera avantageux.

En ce qui concerne votre deuxième question, elle portait sur le pied de guerre électoral permanent. Je ne pense pas que ce soit ce qui s'est passé en Colombie-Britannique. Vous avez parlé du système américain mais il faut dire que ce sont les primaires qui prolongent les campagnes aux États-Unis. Je dois dire qu'il y a



advantages to it. You would know that for the Chief Electoral Officer, in trying to come up with polling stations and booths, it is very difficult when you are constantly trying to guess exactly when the election is.

It puts everyone on notice. We have had a couple of elections in the last two decades that were at around the three-and-a-half-year mark. I was part of a government that went within a few weeks of the whole five years back in 1993. That in and of itself put people on increased election footing for a period of time of almost two years, so I am not overly concerned about that.

Your first question was whether we had considered defining the confidence convention. It seems to me that if we tried to define what the confidence convention is and put it on paper, we would then be subject to having that interpreted by the courts. I have no problem with the courts interpreting the legislation of the Parliament of Canada, but it seems to me the confidence convention by its very nature is something that is difficult to define precisely. We would not want to get into an argument that could be tested in court as to whether the confidence convention is in effect or not. We did consider it, but we feel leaving the confidence convention as it is now is a better way to go.

**Senator Cowan:** I understand why you did not move to put a definition in, and those are all very valid and good arguments about predictability, arguments I agree with in respect to a majority government situation. Like you, I have talked to people, and I know of examples in my own province where candidates have stepped aside because they cannot wait any longer and have to get on with their lives. However, I do not know how, in our current political environment, this will give them any more comfort.

**Mr. Nicholson:** You are right. In a minority situation, in a sense, all political parties and individuals are in a constant state of election readiness. As I indicated in my opening remarks, if we are defeated on our budget implementation bill next week, everyone recognizes that that is a confidence measure and we could therefore be into an election again, similar to last year, over the Christmas holidays. There is nothing we can do, or should be able to do, about it. As the senator indicated earlier, we have a Constitution similar in principle to that of the United Kingdom, and this is one of the principles of it. Governments must maintain the confidence of the House.

**Senator Zimmer:** Welcome, Mr. Minister, to you and your colleagues. My questions are in the area of the vote of confidence or the interpretation of a loss of confidence. It is my understanding that the bill ensures that an election could be held before the end of a four-year period in the event that the government clearly does not have the support of the majority of the House of Commons. Would this be determined only through a vote of confidence, or does this bill provide for other means of interpreting a loss of confidence?

certain avantages. Par exemple, comme le directeur général des élections doit organiser les bureaux de scrutin, cela lui est très difficile quand il doit continuellement essayer de deviner à quelle date nous irons voter.

Tout le monde saura à quoi s'en tenir. Ces dernières années, il y a eu deux élections au bout de trois ans et demi. Moi-même, j'ai fait partie d'un gouvernement qui a duré quelques semaines de moins seulement que la période complète de cinq ans, en 1993. Dans ce cas, nous avons été sur le pied de guerre électoral pendant près de deux ans et cette question ne m'inquiète donc pas particulièrement.

Finalement, votre première question portait sur la convention de la confiance. Si nous tentions de la définir précisément, nous serions exposés à son interprétation par les tribunaux. Je n'ai aucun problème avec le fait que les tribunaux interprètent les lois mais il me semble que la convention de la confiance parlementaire est en soi quelque chose qu'il serait très difficile de définir précisément. Je crois que personne ne souhaite se retrouver à ce sujet dans un débat risquant d'être porté devant les tribunaux pour savoir si la convention s'applique ou non dans telle ou telle circonstance. Nous avons réfléchi au problème et avons conclu qu'il est préférable de s'en tenir au système actuel à ce sujet.

**Le sénateur Cowan :** Je comprends que vous n'ayez pas voulu la définir et j'accepte tous les arguments que vous présentez au sujet du caractère prévisible qu'offre votre projet de loi, mais dans un contexte de gouvernement majoritaire. Comme vous, je parle aux gens et je sais qu'il y a eu dans ma propre province des gens qui ont retiré leur candidature parce qu'ils ne pouvaient plus attendre et ne voulaient pas continuer de mettre leur vie en suspens. Toutefois, dans le contexte politique actuel, je ne vois pas comment votre projet pourra les rasséréner.

**M. Nicholson :** Vous avez raison, dans une situation de gouvernement minoritaire, tous les partis politiques et candidats sont constamment sur le pied de guerre électoral. Comme je l'ai dit dans mes remarques liminaires, si nous sommes défaits la semaine prochaine au sujet du projet de loi de mise en œuvre de notre budget, tout le monde sait qu'il s'agira là d'une question de confiance et que nous pourrions donc encore une fois, comme l'an dernier, nous retrouver en campagne électorale à Noël. Il n'y a rien que nous puissions faire à ce sujet, ni rien que nous devions faire. Comme l'a dit plus tôt le sénateur, nous avons une Constitution qui repose sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni, et celui-là en est un. Le gouvernement se doit d'avoir la confiance de la Chambre.

**Le sénateur Zimmer :** Je vous souhaite la bienvenue, monsieur le ministre, à vous et à vos collaborateurs. Mes questions porteront sur le vote de confiance et l'interprétation d'un vote négatif. Si je comprends bien, il est prévu dans le projet de loi qu'une élection pourrait se tenir avant la fin d'une période de quatre ans si le gouvernement n'avait plus l'appui d'une majorité à la Chambre des communes. Cette situation ne pourrait-elle être déterminée que par un vote de confiance ou a-t-on prévu dans le projet de loi un autre moyen d'interpréter la perte de confiance?

**Mr. Nicholson:** It could be done in several ways, senator. You are quite correct that on what we call opposition days, there could be a motion specifically that the government has lost the confidence of the House. On the other hand, in the example I gave to you of the budget implementation bill that we intend to call on Friday of this week, if at some point that bill is rejected by the House of Commons, that will be a clear indication that the government has lost the confidence of the house and an election will ensue.

**Senator Zimmer:** Turning to another area of interpretation or definition, it is argued by some opponents of fixed election dates that stability and accountability are inherently in conflict. Give me your thoughts on this notion.

**Mr. Nicholson:** Fixed election dates provide a certain stability and predictability within a majority government. Senator Cowan pointed out that that does not exist within a minority situation. In terms of accountability, it is an improvement in that it opens up to Canadians the predictability and the certainty of when that election is. The huge amount of power that is in the Prime Minister's prerogative to recommend to the Governor General basically at any time to pull the plug is a power that I believe should be curtailed. This restriction makes it more democratic in the sense that other people are able to plan and to participate in public life. I think it is an improvement over what we have, and I am certain that is why British Columbia, Ontario and Newfoundland have moved in that direction.

**Senator Zimmer:** On the confidence vote, given that this bill would not affect the powers of the Governor General, including the power to dissolve Parliament at his or her discretion, is there any possibility that under this bill an election could be called before the four years were up in a situation where the government had not been defeated in a confidence vote?

**Mr. Nicholson:** Any prime minister who attempted that would do so at his or her peril. Once having told Canadians, and put it into writing, that that date will be, in this case, the third Monday, a prime minister who called an election for no reason, after not having lost the confidence, would be into a very difficult constitutional situation that would require perusal by the Governor General. Even if that difficulty was overcome, I am sure the Canadian public would have something to say about it. It is a true restriction of the powers of the Prime Minister, and a good one.

**Senator Joyal:** Mr. Minister, I have two points to raise with you. The first is on the interpretation of section 50 of the Constitution. You referred to that in your opening remarks. I understand that Bill C-16 changes section 50 by putting in a statutory limit of four years instead of five years for the life of a Parliament. Am I right or wrong on this?

**M. Nicholson :** Cela pourrait se faire de plusieurs manières, sénateur. Durant ce que nous appelons les journées de l'opposition, il se pourrait qu'une motion soit présentée pour dire explicitement que le gouvernement a perdu la confiance de la Chambre. En outre, dans l'exemple que j'ai mentionné du projet de loi de mise en œuvre du budget, que nous avons l'intention de soumettre au vote vendredi de cette semaine, il se pourrait que ce projet de loi soit rejeté par la Chambre, ce qui serait l'indication claire que le gouvernement a perdu sa confiance et qu'une élection doit être déclenchée.

**Le sénateur Zimmer :** Passons à une autre question d'interprétation ou de définition. Certains adversaires des élections à date fixe affirment qu'il y a foncièrement une contradiction entre la stabilité et la responsabilité gouvernementales. Qu'en pensez-vous?

**M. Nicholson :** Des élections à date fixe assureraient une certaine stabilité et une prévisibilité avec un gouvernement majoritaire. Selon le sénateur Cowan, cela ne serait pas le cas dans une situation minoritaire. Sur le plan de la responsabilité, le projet constitue une amélioration dans la mesure où il offre aux Canadiens la prévisibilité et la certitude des prochaines élections. À mon avis, c'est le pouvoir énorme que détient le premier ministre en ayant la possibilité de recommander à n'importe quel moment au gouverneur général de déclencher des élections qu'il convient de circonscrire. Notre proposition rend la chose plus démocratique au sens où les autres pourront planifier et participer à la vie publique. J'estime que c'est une amélioration par rapport au système actuel et je suis sûr que c'est pour cette raison que la Colombie-Britannique, l'Ontario et Terre-Neuve ont adopté des élections à date fixe.

**Le sénateur Zimmer :** Au sujet du vote de confiance, étant donné que ce projet de loi n'aurait aucun effet sur les pouvoirs du gouverneur général, dont celui de dissoudre le Parlement à sa convenance, se pourrait-il, en vertu de ce projet de loi, qu'une élection soit déclenchée avant la fin de la période de quatre ans même si le gouvernement n'était pas battu sur un vote de confiance?

**M. Nicholson :** Tout premier ministre qui tenterait d'agir ainsi le ferait à son péril. Après avoir dit aux Canadiens quelle serait la date, c'est-à-dire, dans le cas présent, le troisième lundi, et après l'avoir inscrit dans un texte de loi, le premier ministre qui déclencherait des élections sans raison et sans avoir perdu la confiance de la Chambre serait dans une situation constitutionnelle très difficile qui justifierait une profonde réflexion de la part du gouverneur général. En outre, même si cette difficulté était surmontée, je suis sûr que la population canadienne aurait son mot à dire. Nous parlons ici d'une limitation réelle des pouvoirs du premier ministre, et d'une bonne limitation.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur le ministre, j'ai deux questions à vous poser. La première concerne l'interprétation de l'article 50 de la Constitution. Vous y avez fait allusion dans vos remarques liminaires. Je crois comprendre que le projet de loi C-16 modifie l'article 50 en fixant une limite légale de quatre ans au lieu de cinq à la durée d'une législature. Ai-je tort ou raison?



**Mr. Nicholson:** Senator, you asked if it puts the limit on the length of a Parliament at four years? Yes.

**Senator Joyal:** Section 50 reads:

Every House of Commons shall continue for Five Years from the Day of the Return of the Writs for choosing the House . . .

**Mr. Nicholson:** We know that that has not been the case, except in rare circumstances, since 1867. That is the maximum, and most elections have been called prior to the five-year period.

**Senator Joyal:** I understand that. The practice in the use of section 50 is essentially that it is within five years. As you stated, Parliaments have lasted two years, others three years, others four and a half years, others three and a half and so forth. However, the essential effect of Bill C-16 would be, in practice, to state that from then on, after Royal Assent, no House of Commons would continue for more than four years.

**Mr. Nicholson:** That is the essential effect of it.

**Senator Joyal:** Yes. In other words, it would change the substance of section 50.

**Mr. Nicholson:** I am not sure about that, senator. It seems to me that the admonishment or the directive of section 50 of the Constitution is that no Parliament can be longer than five years. It seems to me that some future Parliament could amend the legislation and could make it three years or four and a half years, or indeed remove it and make a fixed term of five years. The interpretation of section 50 has been that it provides a maximum number of what Parliament can be, unless there were other circumstances you would be aware of under the apprehension of a war or that sort of thing. That is an exception to this. I think this provides a maximum, but it would be open to some future Parliament to decide to make it four and a half or three years, as is sometimes the case in municipal government, but again we are setting it at four years and that is within the five year maximum set out in section 50.

**Senator Joyal:** I understand.

**Dan McDougall, Director of Operations, Legislation and House Planning, Privy Council Office:** In a certain sense, it relates to the previous question as well, relating to accountability and what happens. As the minister indicated in his opening remarks, it creates a reasonable expectation that the Prime Minister will act in a certain way. As has been said, the Prime Minister would then be held accountable to the public if he were to, as has been suggested, engineer his own defeat or do something to contravene the express wishes of Parliament to have the fixed election date. It goes back to the basic question of accountability rather than to a constitutional issue related to the exercise of section 50.

**Senator Joyal:** That is the prerogative of the Prime Minister. That is the other issue I want to tackle, but the first one is with regard to section 50. The net effect of Bill C-16 is to limit the life of Parliament to four years while in the Constitution it provides that it could go as long as five years. That is essentially the limit.

**M. Nicholson :** Sénateur, me demandez-vous si le projet de loi limite à quatre ans la durée d'une législature?

**Le sénateur Joyal :** L'article 50 dispose que :

La durée de la Chambre des Communes ne sera que de cinq ans à compter du jour du rapport des brefs d'élection [...]

**M. Nicholson :** Nous savons que cela a rarement été le cas depuis 1867. Il s'agit là d'un maximum et la plupart des élections ont été déclenchés avant la fin de la période de cinq ans.

**Le sénateur Joyal :** J'entends bien. La pratique énoncée par l'article 50 est essentiellement de cinq ans. Comme vous le dites, certaines législatures ont duré deux ans, d'autres trois, d'autres quatre et demi, d'autres trois et demi, et cetera. Toutefois, l'effet essentiel du projet de loi C-16 sera qu'aucune législature ne durera plus de quatre ans.

**M. Nicholson :** En effet.

**Le sénateur Joyal :** Autrement dit, son effet sera de modifier l'article 50.

**M. Nicholson :** Je n'en suis pas sûr, sénateur. Il me semble que le sens de l'article 50 de la Constitution est qu'aucune législature ne peut durer plus de cinq ans. Je crois qu'un autre Parlement, à l'avenir, pourrait modifier la loi pour fixer une limite de trois ans ou de quatre ans et demi, voire une limite fixe de cinq ans. Le sens de l'article 50 est qu'il fixe une limite maximale à la durée d'une législature, limite qui ne peut pas être dépassée sauf dans des circonstances exceptionnelles comme un risque de guerre. Cette exception existe. Donc, cet article établit un maximum mais un Parlement futur pourrait fort bien décider de fixer une limite de quatre ans et demi ou de trois ans, comme cela se fait parfois au palier municipal. Quant à nous, nous la fixons à quatre ans et cela respecte le maximum de cinq ans énoncé à l'article 50.

**Le sénateur Joyal :** Je comprends.

**Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé :** Dans un sens, cette question est reliée à une question précédente concernant la responsabilité gouvernementale. Comme l'a dit le ministre dans ses remarques liminaires, le projet de loi crée l'attente raisonnable que le premier ministre se comportera d'une certaine manière. Comme on l'a dit, le premier ministre devra rendre des comptes à la population s'il choisit d'orchestrer sa propre défaite ou d'aller à l'encontre de la volonté exprimée par le Parlement d'avoir des élections à date fixe. Cela nous ramène donc à la question fondamentale de la responsabilité gouvernementale plutôt qu'à une question d'ordre constitutionnel reliée à l'application de l'article 50.

**Le sénateur Joyal :** C'est la prerogative du premier ministre et c'est la deuxième question que je souhaite aborder quand j'en aurai fini avec l'article 50. Le résultat net du projet de loi C-16 sera de limiter la durée d'une législature à quatre ans alors qu'il est prévu dans la Constitution qu'une législature peut durer

It curtails the 12 more months that we can have over and above four years. That is the net effect of Bill C-16 in relation to section 50; so you change the impact of section 50.

**Mr. Newman:** I would respectfully disagree, senator. I clearly see your point of view in terms of the opening wording of section 50, which says that every House of Commons shall continue for five years; however, had the government wished to change section 50, it would have been open to the government to do so under section 44 of the Constitution Act, 1982. The Parliament of Canada may amend the Constitution of Canada in relation to the Senate and the House of Commons in areas such as this, so long as it is not an amendment going to six years, if we remain within the constitutional maximum.

However, the intention was not to do that. There is no provision in Bill C-16 that says every House of Commons shall continue for four years. In other words, there was no attempt to amend section 50 because it was not thought necessary to open the text of the Constitution Act, 1867 to achieve the ends of Bill C-16. This bill does not address itself to the life of the House of Commons. All it does is simply create, as the minister said, an expectation that political actors and administrative officials will govern themselves in accordance with a rule, which has been stated as emphatically as any constitutional convention, that there will be elections every four years.

That is about as far as one can go within section 50 without changing it, but there is no change to section 50. I would argue that the meaning of section 50, if it is taken in terms of its full context, is very similar to section 4 of the Constitution Act, 1982, which you invoked as well; that is, that the purpose of section 50 and section 4 is to ensure that as a rule the House of Commons will not continue beyond five years. That is the purpose. It is to protect against long Parliaments. That purpose is respected by an act that says we will have elections every four years. If one reads section 50 all the way through — “Every House of Commons shall continue for five years, subject to being sooner dissolved by the Governor General and no longer” — that is the full import of section 50. I would argue that that is also the way section 50 was interpreted in the old section 91(1), which you will recall very well. That was the earlier power to amend the Constitution that the United Kingdom Parliament gave to the Parliament of Canada in 1949, and it said that Parliament had the power to amend the Constitution from time to time except as regards the rule that no House of Commons shall continue for more than five years. That is the way section 50 was being interpreted.

I do believe that that is the way to read this legislation, and one has to take into account the presumption of constitutionality. The government did not intend to amend section 50. The provisions do not purport to amend section 50, and there is certainly a plausible way to read Bill C-16 as coming within the terms of section 50. That is the approach that the government is putting forward.

jusqu'à cinq ans. Voilà la vraie limite. Le projet de loi élimine les 12 mois supplémentaires que l'on pourrait avoir après quatre ans. Tel est le résultat net du projet de loi en ce qui concerne l'article 50 : il en modifie le sens.

**Mr. Newman :** Respectueusement, je ne partage pas votre opinion, sénateur. Je comprends parfaitement votre interprétation de l'article 50, qui dispose que chaque législature durera cinq ans mais, si le gouvernement avait voulu modifier l'article 50, il aurait eu la possibilité de le faire au moyen de l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982. Le Parlement du Canada peut modifier la Constitution du Canada en ce qui concerne le Sénat et la Chambre des communes dans des domaines comme celui-ci, à condition de ne pas proposer de fixer la limite à six ans et de rester dans le cadre du maximum constitutionnel.

Telle n'est pas son intention. Il n'est dit nulle part dans le projet de loi C-16 que chaque législature doit durer quatre ans. Autrement dit, le gouvernement n'a pas tenté de modifier l'article 50 car il n'a pas jugé nécessaire de revenir sur la Loi constitutionnelle de 1867 pour atteindre l'objectif visé par le projet de loi. En fait, celui-ci ne porte aucunement sur la durée d'une législature. Tout ce qu'il fait, comme l'a dit le ministre, c'est qu'il crée l'attente que les acteurs politiques et les agents administratifs se comporteront conformément à une règle voulant que des élections se tiennent tous les quatre ans, ce qui correspond à l'évidence à la convention constitutionnelle.

C'est tout ce qu'on peut faire avec l'article 50 sans le modifier et le gouvernement n'en propose aucune modification. À mes yeux, le sens de l'article 50, si on l'examine dans la plénitude de son contexte, est très similaire à celui de l'article 4 de la Loi constitutionnelle de 1982, que vous avez également invoqué, c'est-à-dire que le but de l'article 50 et de l'article 4 est de veiller à ce que la législature ne dure pas plus de cinq ans. Voilà l'objectif visé. C'est une protection contre de longues législatures. Cet objectif est respecté par un projet de loi disant qu'il y aura des élections tous les quatre ans. Quand on lit l'article 50 dans sa totalité — « La durée de la Chambre des Communes ne sera que de cinq ans, à compter du jour du rapport des brefs d'élection, à moins qu'elle ne soit plus tôt dissoute par le gouverneur-général » — c'est ce que dit l'article 50. J'affirme que c'est également la manière dont cet article était interprété dans l'ancien paragraphe 91(1) que vous connaissez très bien. C'était l'ancien pouvoir de modifier la Constitution que le Parlement du Royaume-Uni avait donné au Parlement du Canada en 1949, selon lequel le Parlement détenait le pouvoir de modifier la Constitution de temps à autre sauf en ce qui concerne la règle qu'aucune législature ne durerait plus de cinq ans. C'est ainsi que l'article 50 était interprété.

Je pense que c'est de cette manière qu'il faut interpréter ce projet de loi, en tenant compte de la présomption de constitutionnalité. Le gouvernement n'avait pas l'intention de modifier l'article 50. Le projet de loi ne propose aucunement de modifier l'article 50 et il est certainement possible de l'interpréter comme étant conforme à l'article 50. C'est l'approche que défend le gouvernement.



**Senator Joyal:** I am glad you are quoting the interpretation given by the court in the Senate reference on the interpretation of section 91(1), because that is essentially one of the key arguments that we have to study in relation to Bill S-4, with respect to the interpretation of the scope of section 44 of the Constitution, as you know.

**Mr. Newman:** Yes.

**Senator Joyal:** We might have the opportunity to debate that in another meeting in the future.

The net effect of Bill C-16 is essentially to limit by statute the maximum life of a Parliament to four years, while in the Constitution it could go up to five. There is no question about that. We cannot negate the evidence of the effect of this bill. It is to limit from then on the capacity for a Parliament to survive for more than four years. Now it can survive up to four years and two months, four years and three months, or four years and nine or even 11 months. The net effect of the bill is essentially to prevent the fifth year of the existence of Parliament.

**The Chairman:** Senator Joyal, you have put that question to the minister and you have put it to the lawyer. They have both responded to it. I gather that you are not satisfied with the responses that either of them have given you to the suggestion that this bill, in putting in a limit of four years, is not allowing the full five years now permitted in the Constitution. You are not accepting that.

**Senator Joyal:** No, I am not accepting that. I think that the very existence of the wording of section 50 provides for an additional possible 12 months that will not be possible with the amendments contained in Bill C-16. That is my point. It limits the possible life of a Parliament of an additional possible 12 months. That is essentially the impact of this bill.

We can agree to disagree on your interpretation of section 50, and I submit to you that, if the government wants to change that, it could go through section 44 of the Constitution in relation to this very section of the Constitution, because it pertains to the House of Commons only and does not affect the institutions of Parliament per se, or the essential characteristics of Parliament.

That being said, I would like to continue on the other issue, the prerogative of the executive. As the minister said properly, the net effect of this bill is to remove the prerogative of the Prime Minister to go and seek dissolution of Parliament at any time before four years, and not after four years because now he will be prevented from doing this with Bill C-16. It is essentially to fetter the prerogative of the Prime Minister, after three and a half years or three years and nine months, to go to the Governor General and seek dissolution. The Governor General would be put in a very difficult position if the Governor General received a visit from the Prime Minister with a request to dissolve Parliament after three years and nine months, according to this bill.

**Le sénateur Joyal :** Je suis heureux de vous entendre citer l'interprétation judiciaire du renvoi du Sénat sur l'interprétation du paragraphe 91(1) car c'est essentiellement l'un des arguments clés que nous devons étudier au sujet du projet de loi S-4 en ce qui concerne l'interprétation de la portée de l'article 44 de la Constitution, comme vous le savez.

**Mr. Newman :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Nous aurons peut-être l'occasion d'y revenir lors d'une autre séance.

Le résultat net du projet de loi C-16 est essentiellement de limiter législativement la durée d'une législature à quatre ans, alors qu'il est prévu dans la Constitution que ça pourrait être cinq ans. Il n'y a aucun doute là-dessus. On ne peut pas nier l'évidence quant à l'effet de ce projet de loi. Il limitera à partir de maintenant la possibilité pour le Parlement de survivre au-delà de quatre ans. À l'heure actuelle, il peut survivre quatre ans et deux mois, quatre ans et trois mois, ou quatre ans et neuf ou même 11 mois. Le résultat net du projet de loi est en fin de compte de supprimer la cinquième année de vie possible d'une législature.

**Le président :** Sénateur Joyal, vous avez posé ces questions au ministre et à l'avocat. Tous deux vous ont répondu. Je suppose que vous n'acceptez aucune des réponses qu'il vous ont données sur votre interprétation voulant que ce projet de loi, en fixant une limite de quatre ans, ne respecte pas la pleine limite de cinq ans actuellement autorisée par la Constitution. Vous n'acceptez pas ça.

**Le sénateur Joyal :** Non, je n'accepte pas ça. Je pense que le texte même de l'article 50 permet 12 mois supplémentaires qui ne seront plus possibles avec les modifications du projet de loi C-16. Voilà mon argument. Ce projet réduit de 12 mois la durée possible d'une législature. Tel est son effet concret.

Nous pouvons convenir que nous ne sommes pas d'accord sur votre interprétation de l'article 50 et j'affirme que, si le gouvernement veut changer cela, il pourrait le faire par le truchement de l'article 44 de la Constitution en ce qui concerne cette disposition précise de celle-ci, car il porte uniquement sur la Chambre des communes et n'affecte en rien les institutions du Parlement ou les caractéristiques essentielles du Parlement.

Cela dit, j'aimerais maintenant aborder l'autre question, la prerogative du pouvoir exécutif. Comme l'a dit fort justement le ministre, le résultat net de ce projet de loi est d'abolir la prerogative du premier ministre de demander la dissolution du Parlement n'importe quand avant la fin de la période de quatre ans, et non pas après quatre ans car il en sera maintenant empêché par le projet de loi. Autrement dit, il s'agit de limiter la prerogative du premier ministre de demander la dissolution au gouverneur général après trois ans et demi ou trois ans et neuf mois. Avec ce projet de loi, le gouverneur général serait placé dans une situation très difficile s'il recevait la visite d'un premier ministre lui demandant de dissoudre le Parlement après trois ans et neuf mois.

In other words, for the Prime Minister to be able to go to the Governor General and request dissolution, the Prime Minister would have to have a vote of non-confidence formally registered in Parliament, if I understand the way the prerogative will be acted upon. Am I right or wrong?

**Mr. Nicholson:** I did not want to leave the impression that only a four-year period of time could take place. If, in fact, Parliament is dissolved by reason of a minority government, that will leave four years and six or eight months, but less than five years. You say the only way would be by a motion of non-confidence. I think I indicated that, for instance, if the government lost the confidence of the House of Commons by reason of the defeat of the budget implementation bill, that is not a resolution of the House of Commons. Nonetheless, it affects the confidence convention, and the Prime Minister would be within his or her right of attending upon the Governor General and asking for dissolution of Parliament on that basis.

**Senator Joyal:** With respect to any other issue, if the government —

**Mr. Nicholson:** If there was no reason, you are right. I indicated that if for no reason the Prime Minister went after three years and nine months and asked the Governor General to dissolve in the face of legislation, that would be a very difficult constitutional question facing the Governor General. Depending on how the Prime Minister survived that hurdle, it would seem to be an issue for the public of Canada, because it would fly in the face of the legislation before you today.

**Senator Joyal:** In other words, if you claim that the prerogative of the Governor General would not be impaired by this bill, in that context, the Governor General could send back the Prime Minister asking him to return with a clear vote of non-confidence from the House of Commons?

**Mr. Nicholson:** Again, I will not presuppose the Governor General's actions, but I imagine that the Governor General, any Governor General, would want to be satisfied that the Prime Minister had lost the confidence of the House. Whether that was by means of a resolution or by the defeat of an important piece of legislation, as in the example I provided, the Governor General would be within his or her right to ask those questions.

**Senator Joyal:** I am not talking about a money bill. The convention in that is essential to the principle of responsible government.

As Senator Milne suggested in her question, it is rooted in the preamble of the Constitution. That is the fundamental principle of responsible government and the fundamental character of a Westminster-style Parliament versus a presidential system. We are all aware of that.

The very point I want to understand is this: The Prime Minister who calls an election, not on a money bill in which they would be defeated, but on another issue, would have to request from the House a vote of confidence, which the Prime Minister or the government party would lose in order to allow the Prime Minister to seek dissolution of Parliament from the Governor General.

Autrement dit, pour que le premier ministre puisse aller demander la dissolution au gouverneur général, il faudrait qu'il y ait eu un vote de censure officiel au Parlement, si j'ai bien compris. Ai-je tort ou raison?

**M. Nicholson :** Je ne voulais pas donner l'impression qu'il ne pourrait y avoir qu'une période de quatre ans. En fait, si le Parlement était dissous parce qu'il s'agit d'un gouvernement minoritaire, cela laisserait quatre ans et six ou huit mois mais moins de cinq ans. Vous dites que la seule manière serait une motion de censure. Je pense avoir expliqué que, par exemple, si le gouvernement perdait la confiance de la Chambre des communes parce qu'il était battu sur le projet de loi de mise en œuvre du budget, cela ne serait pas une résolution de la Chambre des communes. Toutefois, conformément à la convention sur la confiance parlementaire, le premier ministre serait parfaitement dans son droit de demander au gouverneur général de dissoudre le Parlement.

**Le sénateur Joyal :** En ce qui concerne n'importe quelle autre question, si le gouvernement [...]

**M. Nicholson :** S'il y avait aucune raison, vous auriez raison. J'ai dit que si le premier ministre demandait la dissolution au gouverneur général au bout de trois ans et neuf mois, le gouverneur général serait placé dans une situation très difficile sur le plan constitutionnel. Si le premier ministre parvenait à surmonter cet obstacle, c'est la population canadienne qui serait appelée à porter un jugement car cela irait manifestement à l'encontre du projet de loi dont vous êtes saisis.

**Le sénateur Joyal :** Autrement dit, si vous prétendez que la prérogative du gouverneur général n'est aucunement affectée par ce projet de loi, le gouverneur général pourrait renvoyer le premier ministre en lui disant de revenir avec un vote clair sur une motion de censure de la Chambre des communes?

**M. Nicholson :** Je ne saurais présumer de la décision du gouverneur général mais j'imagine que celui-ci, quel qu'il soit, tiendrait à s'assurer que le premier ministre a perdu la confiance de la Chambre. Que ce soit au moyen d'une résolution ou d'une défaite sur un projet de loi important, comme dans l'exemple que j'ai donné, le gouverneur général aurait parfaitement le droit de poser cette question.

**Le sénateur Joyal :** Je ne parle pas d'un projet de loi à caractère financier. Dans ce cas, en effet, il existe une convention qui est essentielle pour le principe de gouvernement responsable.

Comme l'a laissé entendre le sénateur Milne, elle est ancrée dans le préambule de la Constitution. C'est le principe fondamental d'un gouvernement responsable, et c'est aussi le caractère fondamental d'un Parlement de type Westminster, par opposition à un régime présidentiel. Nous le savons tous.

Voici ce que j'essaie de comprendre. Un premier ministre déclenchant une élection à cause d'une défaite non pas sur un projet de loi à caractère financier mais sur une autre question devrait demander à la Chambre un vote de confiance et il faudrait qu'il le perde pour pouvoir demander la dissolution au gouverneur général.



**Mr. Nicholson:** We would have to see the set of facts that came together. Again, we are not trying to affect the confidence convention. We made that very clear.

The confidence convention itself has evolved somewhat over the last couple of hundred years. If you are asking me under what circumstances the government has lost confidence in the House, again, it is not precisely defined anywhere in our Constitution as to what the confidence convention is. It is one of those things you know when you see them; you understand it when it is before you. That will continue.

**Senator Di Nino:** I think this is an opportune time for those in opposition to ask questions on this issue.

Three other provinces have enacted legislation that this legislation is modeled after. They all did it for the same reason, to curtail the power of the First Minister to his or her own will and for their party's benefit. They have gone through this process and, to my knowledge, no challenges have been raised by anyone, constitutional or otherwise. I do not believe there have been.

Do you know whether any challenges have been raised, and if so, what have the results been?

**Mr. Nicholson:** I know of no challenge to any of the three provincial legislatures, on constitutional or other grounds, with respect to the legislation they have passed. My understanding is that their legislation is as carefully drafted as ours is and would withstand any constitutional challenge.

**The Chairman:** I would ask Mr. Newman to respond to the same question.

**Mr. Newman:** I am not aware of any challenges, and I verily believe there have not been any raised to the constitutionality, legality or propriety of the other provincial legislative initiatives in this area.

**Senator Bryden:** Thank you for being present, Mr. Minister.

Our Parliament is different from those of the provinces. The provinces have one legislative body. We have two. It is easier for me to understand why, when the parliaments in the provinces have non-confidence in their government, their government must resign. However, in the Parliament of Canada the Senate, although it is not a confidence chamber, can have an effect on what the government does. If, for instance, in the Parliament of Canada a government has been elected and after two years it sees an opportunity, for example, for free trade — going back to the free trade debate — but runs into a recalcitrant Senate — which in fact is what happened on that occasion, the Senate, although it is not a confidence chamber, holds all of the powers that the House of Commons holds, including the powers to amend and delay and indeed to veto. In the actual instance of the free trade debate, the solution of the government of that day was to call an election and go to the people to resolve the issue. They did that and won. With that mandate, they were able to proceed with the free trade situation.

**M. Nicholson :** Il faudrait voir quelles sont toutes les circonstances. Je le répète, nous ne voulons toucher en rien à la convention sur la confiance. Nous l'avons dit très clairement.

Cette convention a évolué au cours des siècles. Si vous me demandez dans quelles circonstances le gouvernement perd la confiance de la Chambre, je vous réponds que cette convention n'est définie nulle part dans notre Constitution. Disons que c'est une chose qu'on sait quand on la voit. On la comprend quand elle est invoquée. Il n'y aura rien de changé à ce chapitre.

**Le sénateur Di Nino :** Je pense que le moment est bien choisi pour que l'opposition pose des questions sur ce thème.

Trois autres provinces ont adopté des lois dont ce projet s'inspire. Toutes l'ont fait pour la même raison : circonscrire le pouvoir du premier ministre d'agir dans son seul intérêt ou celui de son parti. Après ce processus, à ma connaissance, personne n'a contesté la légitimité, constitutionnelle ou autre, de leur décision. Je crois qu'il n'y a eu aucune contestation.

Savez-vous s'il y a eu des contestations et, dans l'affirmative, quel en a été le résultat?

**M. Nicholson :** Je n'ai connaissance d'aucune contestation des trois lois provinciales, pour des motifs constitutionnels ou autres. Je crois comprendre que ces lois ont été rédigées aussi attentivement que la nôtre et pourraient résister à n'importe quelle contestation d'ordre constitutionnel.

**Le président :** Puis-je demander à M. Newman de répondre à la même question?

**M. Newman :** Je n'ai connaissance d'aucune contestation et je crois sincèrement qu'aucune réserve n'est été exprimée quant à la constitutionnalité, à la légalité ou à la légitimité de ces lois provinciales.

**Le sénateur Bryden :** Merci de votre présence, monsieur le ministre.

Notre Parlement est différent des assemblées législatives provinciales. Dans les provinces, il n'y a qu'une seule Chambre alors qu'il y en a deux au palier fédéral. Les provinces n'ont qu'un seul organisme législatif alors que nous en avons deux. Il m'est plus facile de comprendre pourquoi un gouvernement provincial doit démissionner s'il n'a plus la confiance de son assemblée législative. Au palier fédéral, par contre, le Sénat, même s'il n'a pas à accorder sa confiance au gouvernement, peut avoir une incidence sur l'action gouvernementale. Par exemple, si un gouvernement fédéral élu depuis deux ans voyait l'occasion de proposer le libre-échange, par exemple — c'est l'exemple qui me vient en tête —, et qu'il faisait face à un Sénat récalcitrant — ce qui fut le cas à cette occasion —, le Sénat, même s'il n'a pas à exprimer sa confiance envers le gouvernement, détient tous les pouvoirs que détient la Chambre des communes, y compris celui de modifier ou de retarder un projet de loi, voire d'y opposer son veto. Dans le cas du débat sur le libre-échange, la solution choisie par le gouvernement fut de déclencher des élections pour demander à la population de régler le différend et il obtint gain de cause. Avec ce mandat, il put mettre en œuvre son projet de libre-échange.

My question is this: Presented with the same situation, how would the government under this bill dissolve Parliament and go to the people?

**Mr. Nicholson:** That is a very interesting question. I was there during the free trade debate. Without having been privy to the discussions between the Prime Minister and the Governor General, the Prime Minister may have made the case that it was necessary to go to the people to obtain a mandate, because he believed that he was unable to maintain the confidence of Parliament. My guess is that he perhaps extended that to the upper chamber. I am not sure.

**Senator Bryden:** However, powerful as prime ministers are, they are not able to extend beyond the constitutional position. A similar situation happened in the GST debate. A different solution was ultimately reached.

**Mr. Nicholson:** I remember that. I think we created another eight senators at that time.

**Senator Bryden:** Yes. It was rather an extraordinary measure. Really, the point is that situations develop in which opportunities present themselves and the government feels that it really does need the mandate of the people in order to carry out what may be a very controversial and difficult thing, but one which the government of the day knows is the right thing to do.

That is not a confidence matter, because the government probably has the support of the majority. Let us say it is a majority government of the House of Commons. It is not an answer to say, "We have lost the confidence of Parliament," because we are not a confidence chamber; but we can get in the way sometimes. I do not see, really, any way that there is discretion, or an opportunity for the government of the day or the Prime Minister of the day, to be able to do that, to deal with that.

The other side of that coin is that a government may be in office for two years, say, and because it is really inept there are outcries across the nation that nothing is being done, or there may be suspicions of all kinds of things, but the government is able to last because it has a majority. As we all know, and we have been in this game a long time, there are ways in which you can keep people in line in the House of Commons, particularly in your own party. If there is really a demand, then, short of a revolution and of people going and hitting the streets, how do the people, in fact, get an opportunity to get rid of this government? There is no constitutional basis. So long as he can handle the confidence in his own House, the Prime Minister can stay there.

If we look south of the border, at the moment there are some folks who would be very happy to get rid of the Chief Executive Officer in the U.S. Our system, up until now, has been able to accommodate those types of situations. In the U.S. they can accommodate it too, but it is a very difficult procedure to go through impeachment and so on.

I am concerned that this bill, because of the bicameral system that we have. Of course, I realize that some of your colleagues might suggest that the easy answer would be to get rid of the Senate. That might not be as easy as you would think. Nevertheless, what I have described is what we have now, and

Voici ma question : face à la même situation, comment le gouvernement pourrait-il dissoudre les Chambres et déclencher des élections après l'adoption de ce projet de loi?

**M. Nicholson :** C'est une question très intéressante. J'étais ici lors du débat sur le libre-échange. Je ne sais évidemment pas quelle fut la teneur des discussions entre le premier ministre et le gouverneur général mais je soupçonne que le premier ministre expliqua qu'il lui était nécessaire de s'adresser à la population pour obtenir un mandat car il estimait être incapable de conserver la confiance du Parlement. Je suppose qu'il incluait le Sénat dans ce contexte. Je n'en suis pas sûr.

**Le sénateur Bryden :** Toutefois, malgré toute leur puissance, les premiers ministres ne peuvent pas outrepasser leur pouvoir constitutionnel. La même situation s'est produite lors du débat sur la TPS et le gouvernement a trouvé une autre solution.

**M. Nicholson :** Je me souviens de ce cas. Je pense que nous avons alors nommé huit nouveaux sénateurs.

**Le sénateur Bryden :** En effet, c'était assez extraordinaire. Cela m'indique que chaque situation est différente et qu'il peut arriver que le gouvernement n'estime pas avoir besoin de demander un nouveau mandat au peuple pour réaliser une chose peut-être très controversée et difficile mais qu'il sait être la bonne.

Il ne s'agissait pas d'une question de confiance car le gouvernement avait probablement l'appui de la majorité. Si le gouvernement est majoritaire, il ne peut pas dire qu'il a perdu la confiance du Parlement car le Sénat n'est pas une Chambre habilitée à accorder ou à refuser cette confiance mais plutôt à mettre des bâtons dans les roues de temps en temps. Je ne pense donc pas que le gouvernement ou le premier ministre ait la latitude ou la possibilité de faire ça, de régler ça comme ça.

Le revers de cette médaille est qu'un gouvernement au pouvoir depuis deux ans, par exemple, pourrait se comporter de manière tellement inepte que des clameurs s'élèveraient dans la population pour lui reprocher d'être inefficace sans que cela l'empêche d'aller au bout de son mandat puisqu'il aurait la majorité. Comme nous le savons, puisque nous ne sommes pas des enfants de chœur en la matière, il y a des méthodes pour mettre les députés au pas, notamment ceux de son propre parti. Donc, à moins d'une révolte populaire amenant les gens à descendre dans la rue, comment peut-on se débarrasser d'un tel gouvernement? Il n'y a aucun moyen constitutionnel. Tant que le gouvernement peut garder la confiance de la Chambre, le premier ministre peut garder le pouvoir.

Voyons ce qui se passe aux États-Unis où certaines personnes seraient actuellement très heureuses de pouvoir se débarrasser de leur président. Jusqu'à présent, notre système a permis de faire face à ce genre de situation. Aux États-Unis aussi mais la procédure nécessaire pour chasser un président est très difficile, avec le mécanisme de destitution.

Ce projet de loi suscite chez moi certaines inquiétudes à cause de notre système bicaméral. Certes, je sais bien que certains de vos collègues vous diront peut-être que la solution la plus facile serait d'abolir le Sénat mais ça risque de ne pas être aussi facile qu'ils le pensent. Quoi qu'il en soit, ce que je viens de décrire correspond à



it may tie the hands of a good government one way or the other, or tie the hands of the people in order to force a government to come back for another mandate before doing whatever controversial thing it wants to do — let us say joining the star wars situation.

**The Chairman:** Those are two excellent questions and we will have the answers, but first could you just answer this one question? You said the other side of the coin is what if there were a government that was totally inept and things were not happening and nothing was being done and they were there for two years, and you suggested that under our present system something could be done. If it were a majority government, what could be done for an inept government that had been there for two years, with nothing happening? What could we do under our present system?

**Senator Bryden:** You are right.

**The Chairman:** I would like the minister to answer that. I would also like to hear from the Privy Council Office.

**Mr. Nicholson:** Senator, you raise a very interesting constitutional point. I think what you are asking me is what would happen if there was a majority government that had the confidence of the House of Commons but there was a recalcitrant Senate. It seems to me the better question would be why would the Senate, against all constitutional principles, then stand in the way of the will of the people and the majority of the House of Commons? That would be an interesting constitutional question in and of itself. The reverse of that is what would happen if you had a party that, as in your example, had a majority government and was two years into its mandate; it would be less likely that something would happen to displace that government. I would suggest to you that the people's ability to displace that government would actually come sooner as opposed to later. A government that was hugely unpopular or incompetent would probably wait the whole five years, and usually we have found that when governments have gone the whole five years the people have had a very strong opinion about that.

Again, with respect to our system of government, as Senator Milne was pointing out, it is in part unwritten and these are the things we deal with. You are right: a Senate that refused to pass legislation from a majority of the will of the House of Commons would present its own constitutional challenges. On the other hand, if a government, in the opinion of some or perhaps most people, is incompetent after two years into its majority, it could very well continue unless there was some cause, of a nature that would be very difficult for me to describe, for which the Governor General intervened; but those latent powers are always there with the Crown. I do not see how this bill would alter that, but in your specific example people would be able to get at that government about 12 months earlier than they might otherwise.

la situation actuelle et cela risque de lier les mains d'un bon gouvernement ou de lier les mains d'un peuple désireux de forcer le gouvernement à obtenir un nouveau mandat avant de prendre une mesure controversée — d'adhérer à la guerre des étoiles, par exemple.

**Le président :** Ce sont là deux excellentes questions auxquelles nous aurons des réponses mais, avant de vous donner la parole, puis-je vous demander de répondre à celle-ci? Vous avez soulevé le cas d'un gouvernement de deux ans qui serait totalement inepte et incapable de faire quoi que ce soit et vous avez dit que le système actuel permettrait d'y faire quelque chose. S'il s'agissait d'un gouvernement majoritaire mais au demeurant totalement inepte, que pourrait-on faire pour s'en débarrasser? Quelle serait la solution dans le régime actuel?

**Le sénateur Bryden :** Vous avez raison.

**Le président :** J'aimerais demander au ministre de répondre, puis au représentant du Bureau du Conseil privé.

**M. Nicholson :** Sénateur, vous soulevez une question très intéressante du point de vue constitutionnel. Si je comprends bien, vous me demandez ce qui se passerait avec un gouvernement majoritaire ayant la confiance de la Chambre des communes mais confronté à un Sénat récalcitrant. Il me semble que la bonne question serait de demander pourquoi le Sénat, à l'encontre de tous les principes constitutionnels, voudrait s'opposer à la volonté du peuple et de la majorité de la Chambre des communes. Ce serait une question constitutionnelle intéressante en soi. La contrepartie serait de savoir ce qui se passerait si vous aviez un parti, comme dans votre exemple, ayant la majorité gouvernementale et occupant le pouvoir depuis deux ans. Il serait moins probable que quelque chose puisse arriver pour le faire tomber. À mon avis, la possibilité pour le peuple de se débarrasser de ce gouvernement arriverait sans doute plus tôt que vous ne le pensez. Un gouvernement extrêmement impopulaire ou incompetent attendrait probablement la fin de la période de cinq ans et nous avons généralement constaté que le peuple voit rarement d'un bon œil les gouvernements qui s'accrochent pendant cinq ans.

Si je reviens sur notre système de gouvernement, comme le disait le sénateur Milne, certains éléments n'existent dans aucun texte et relèvent plutôt de conventions. Vous avez raison, un Sénat qui refuserait d'adopter un projet de loi approuvé par la majorité de la Chambre des communes soulèverait un problème constitutionnel en soi. En contrepartie, si le gouvernement, selon l'avis de certaines personnes, ou peut-être d'une majorité de la population, se révélait incompetent avoir gouverné majoritairement pendant deux ans, il pourrait fort bien conserver le pouvoir tant qu'il n'y aurait pas un événement particulier, qu'il m'est au demeurant difficile de concevoir, justifiant l'intervention du gouverneur général. Mais ce pouvoir latent de la Couronne est toujours là. Je ne vois pas ce que ce projet de loi pourrait y changer mais, dans votre exemple, le peuple pourrait rendre un jugement sur ce gouvernement 12 mois plus tôt que maintenant.

**Senator Bryden:** I have one comment, which is on the free trade debate. As I understand it, the government that was elected basically campaigned, not pushing free trade, indeed against the point of free trade. However, once it was in for two years, there was a change of opportunity and a change of mind, and it decided that it would go after a free trade agreement with the U.S. The Senate did what it was supposed to do and basically said, "That is not the will of the people. You just tested the will of the people two years ago and they said no. They voted you in but not with that mandate."

**Mr. Nicholson:** It seems to me that on the free trade debate the government, and I was a member of the government, had actually been in office for four years; so there are those who could make the argument that it was reasonable, and it was actually suggested to us that there was a constitutional convention, quite apart from the five-year maximum, that suggested we actually should go after four years. It seems to me that the election of 1988 was called at or about two weeks, or within several days or a couple of weeks, shy of a four-year term, and the government did receive another mandate.

**Senator Bryden:** Yes, they did and that was the famous free trade election.

**Mr. Nicholson:** I appreciate that.

**The Chairman:** Senator Bryden, your question was so good I really would like to hear a response from the Privy Council Office on the fascinating point that you raised.

**Mr. McDougall:** What we have tried to do in crafting this bill is to stay within the conventions of responsible government and within the parameters of the Constitution as they exist now. As has been indicated, there will always be these "difficult" areas that come up when one is trying to interpret the conventions and how they have been applied over the years — and indeed what constitutes the convention as of this very day. Those problems will not disappear because of the passage of this bill. Issues will undoubtedly arise that will require interpretation and some discernment as to what is the correct application of the convention.

**The Chairman:** His question was more than that though. With this bill are we cutting off and removing something that was essential to the way our democracy works? That was the way I understood his question, and it was a good one.

**Mr. Nicholson:** Indeed, it is a very good question and we do not think that that is what is happening with this bill. What this bill is trying to do is address the opposite situation. It is not the situation where the government is going on a clear question with a clear mandate seeking a new mandate from the people, as is the example on your free trade. What this bill is intended to do is to address the situation where, for political expediency and because of public opinion polls or another issue that may be driving the public and the expectation is that a new mandate can be had, the government will pull the plug at a whim to try to deal with public opinion polls, when there is not a real issue, which is what

**Le sénateur Bryden :** Je voudrais faire une remarque sur le débat du libre-échange. Si je comprends bien, le gouvernement de l'époque à l'effet campagne sans défendre le libre-échange, et même en s'y opposant, mais, deux ans plus tard, il estima que la situation avait changé et qu'une occasion se présentait et il décida de négocier un accord de libre-échange avec les États-Unis. Le Sénat réagit comme il était censé le faire en disant essentiellement : « Ce n'est pas la volonté du peuple. Vous vous êtes adressés au peuple il y a deux ans et il vous a dit non. Il vous a donné le pouvoir mais pas avec ce mandat-là. »

**M. Nicholson :** Au sujet du libre-échange, comme je faisais partie de ce gouvernement, il me semble que nous étions au pouvoir depuis quatre ans. On pouvait donc légitimement dire que c'était raisonnable et certains nous ont d'ailleurs dit qu'il y avait une convention constitutionnelle — cela n'a rien à voir avec le maximum de cinq ans — exigeant que nous retournions devant le peuple au bout de quatre ans. Si je me souviens bien, l'élection de 1988 a été déclenchée à quatre ans moins deux semaines ou quelques jours et le gouvernement a effectivement obtenu un autre mandat.

**Le sénateur Bryden :** En effet, lors des fameuses élections sur le libre-échange.

**M. Nicholson :** C'est bien ça.

**Le président :** Sénateur Bryden, votre question était tellement bonne que j'aimerais vraiment avoir la réponse du Bureau du Conseil privé.

**Mr. McDougall :** Notre objectif, en rédigeant ce projet de loi, a été de respecter les conventions de gouvernement responsable et les paramètres de la Constitution. Comme on l'a dit, il y aura toujours des situations « difficiles » qui surgiront, dans lesquelles on sera obligé d'interpréter les conventions et la manière dont elles ont été appliquées au cours des années — et de déterminer ce que sont ces conventions au moment considéré. Ces problèmes ne disparaîtront pas avec l'adoption de ce projet de loi. Il est inévitable que certaines situations exigent une interprétation et un certain discernement quant à la bonne application de la convention.

**Le président :** Sa question allait plus loin, cependant. Ce projet de loi entraîne-t-il ou non l'élimination de quelque chose qui est essentiel au bon fonctionnement de notre démocratie? C'est comme ça que je l'ai interprétée et je pense que c'est une bonne question.

**M. Nicholson :** Certes, c'est une très bonne question et nous ne pensons pas que ce soit l'effet du projet de loi. En fait, c'est exactement le contraire que nous essayons de faire. Nous ne parlons pas ici d'une situation où le gouvernement demanderait au peuple un nouveau mandat clair sur une question claire comme dans l'exemple du libre-échange. Il s'agit plutôt de la situation dans laquelle le gouvernement, pour des raisons d'avantage politique et parce que les sondages d'opinion ou d'autres facteurs l'amènent à penser qu'il pourra obtenir un nouveau mandat, décide de dissoudre les Chambres à sa guise alors qu'il n'a aucune raison valable de le faire. C'est pour faire face à cette situation



arguably should be the focus of a campaign. It is trying to address that situation more than outlying issues that we are dealing with in trying to orchestrate a defeat.

**Senator Bryden:** Sometimes when you cast a net to catch certain fish, you get some that you really do not want. I believe that there is a possibility of that here.

**The Chairman:** That is the bycatch.

**Douglas Wolfe, Senior Policy Advisor, Legislation and House Planning, Privy Council Office:** The situation in which an election is called to decide what will happen on a question such as the free trade agreement is very rare. That situation has only arisen on that occasion, at least in recent memory.

Generally, as my colleague indicated, elections are called on the basis of the interests of the political party in power. Of course we do not know exactly what is in the mind of a Prime Minister when he or she requests dissolution, but the situation that the honourable senator has outlined is fairly rare, at least in recent history.

**Senator Stratton:** If a government was two years into its mandate and something like the GST issue or the free trade agreement came up, where there was an impasse, would the Prime Minister not go to the Governor General and say that due to the perceived problem the House should be dissolved and an election called? Would that not be the appropriate route to take?

**Mr. Nicholson:** That is a possibility, of course. If the Senate were refusing to abide by the will of the elected House, that would be a constitutional crisis and perhaps cause for a meeting between the Governor General and the Prime Minister.

**Senator Ringuette:** Mr. Minister, you said that this bill should curtail the power of the Prime Minister. When you were saying that, I was recalling the last 10 months of federal politics. You indicated that a defeat on a motion or resolution could also trigger an early election.

I thought back to motions before the House. There was the motion on Afghanistan and the motion on the softwood agreement, as well as a motion dealing with Kyoto. I recall that the Prime Minister said publicly that on at least two of the three motions he was ready to call an election. He was not speaking of money bills; he was speaking of motions.

Therefore, I conclude, although I hope you can prove to me that I am wrong, that this bill is window-dressing, because it does not curtail the power of the Prime Minister to decide, from his perspective, what is a confidence or a non-confidence issue. The matter is left to his power of persuasion on the Governor General. Therefore, this bill is nothing but window-dressing.

In addition, it gives the impression to the Canadian population and the opposition parties that the Prime Minister has no intention of calling an early election. However, that is not the reality.

plutôt que pour régler des questions accessoires reliées à un gouvernement essayant d'orchestrer sa défaite.

**Le sénateur Bryden :** Parfois, quand on lance son filet pour attraper un certain poisson, on en remonte d'autres qu'on ne voulait pas vraiment. Je crois que c'est ce qui risque d'arriver ici.

**Le président :** C'est ce qu'on appelle une prise accessoire.

**Douglas Wolfe, conseiller principal en politiques, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé :** Il est très rare que des élections soient déclenchées pour obtenir une décision sur une question aussi claire que le libre-échange. Ce n'est arrivé que dans ce cas, de mémoire d'homme.

En règle générale, comme le disait mon collègue, les élections sont déclenchées en fonction des intérêts du parti politique au pouvoir. Certes, nous ne savons pas toujours ce que le premier ministre peut avoir en tête quand il demande la dissolution mais la situation évoquée par l'honorable sénateur est extrêmement rare, si l'on en juge par l'histoire récente.

**Le sénateur Stratton :** Si le gouvernement était au pouvoir depuis deux ans et que surgissait un problème comme la TPS ou le libre-échange, ne pensez-vous pas que le premier ministre demanderait au gouverneur général de dissoudre les Chambres et de déclencher des élections? Ne serait-ce pas la solution légitime dans ce cas?

**M. Nicholson :** Certes, ce serait une possibilité. Si le Sénat refusait d'accéder à la volonté de la Chambre élue, il y aurait une crise constitutionnelle qui justifierait peut-être une réunion entre le gouverneur général et le premier ministre.

**Le sénateur Ringuette :** Monsieur le ministre, vous avez dit que ce projet de loi devrait limiter le pouvoir du premier ministre. En vous écoutant, je me suis mise à penser aux 10 derniers mois de politique fédérale. Vous avez dit qu'une défaite du gouvernement sur une motion ou une résolution pourrait aussi déclencher une élection anticipée.

Cela me fait penser aux motions dont la Chambre a été saisie. Il y a eu une motion sur l'Afghanistan, une motion sur l'accord du bois d'œuvre et une motion sur Kyoto. Je me souviens que le premier ministre avait dit publiquement qu'il était prêt à déclencher des élections sur au moins deux de ces motions. Il ne s'agissait pas ici de projets de loi à caractère financier mais de motions.

Donc, je conclus, tout en espérant que vous pourrez me prouver que je me trompe, que ce projet de loi n'est que de la poudre aux yeux car il ne limite pas le pouvoir du premier ministre de décider ce qu'est à ses yeux une motion de confiance. Cela continuera de dépendre de son pouvoir de persuasion du gouverneur général et, par conséquent, ce projet de loi n'est que de la frime.

En outre, il veut donner à la population canadienne et aux partis d'opposition l'impression que le premier ministre n'a aucune intention de déclencher des élections précoces mais telle n'est pas la réalité.

If you amended this bill so that it would curtail the power of the Prime Minister to persuade the Governor General that a vote against sending troops to Afghanistan for an additional nine years or a vote in favour of Kyoto is a vote of lack of confidence in the government, that would be reasonable. However, looking back at the last 10 months of this government, I see this bill as window-dressing.

**Mr. Nicholson:** Senator, a bill like this is another matter on which the government or the prime minister of the day can be judged. In your hypothetical example, a prime minister commits Canadian troops for nine years. A prime minister committing this country to a theatre of war would raise an interesting discussion. I believe that a prime minister has lost the confidence of the House of Commons if there is a fundamental disagreement in the House on whether this country is going to war or is committing troops to a theatre of war.

You may argue that that is not a confidence matter, but again the confidence convention is preserved vis-à-vis the Governor General. It is not intended to do that. It is intended to provide more predictability. In the example Senator Joyal gave, a prime minister who is three years and nine months into his mandate decides to ask the Governor General for a dissolution. Such a prime minister would have some difficulty persuading the Governor General that he or she had lost the confidence of the House or that the public should go to the polls three or six months hence. I believe it is a step in the right direction, senator.

**Senator Ringuette:** You have reinforced your earlier comment that an election can be called at any time so long as the Prime Minister can make the case to the Governor General. These are your words. I stand by what I am saying. Unless this bill is amended to provide measures to curtail the power of the Prime Minister, it is window dressing.

**Mr. Nicholson:** If it was the will of Parliament, the House of Commons and the Senate, to leave the prerogative of the Prime Minister completely intact, that would have been a decision for this Parliament to make. I have made the point to you that the House of Commons has unanimously accepted this as a step forward, as a good and important piece of legislation, and I am urging you to study it and to ask questions, but to enact it in the form in which the House of Commons passed it.

In your example, if a prime minister, after three and a half years, for no reason understandable to the public, demanded a dissolution of Parliament by the Governor General, I believe that under this legislation the Governor General would be within his or her rights to deny that. At this time, there is nothing stopping any prime minister who sees an electoral advantage from asking the Governor General to dissolve Parliament and call an election, even though there is no issue that could in any way be described as a confidence matter. However, under this bill a prime minister would be restricted in that situation.

Si ce projet de loi était modifié pour limiter le pouvoir du premier ministre de persuader le gouverneur général qu'un vote contre l'envoi de soldats en Afghanistan pendant neuf années de plus ou un vote en faveur de Kyoto est un vote de censure du gouvernement, ce serait raisonnable mais, si je me penche sur les 10 derniers mois de l'action du gouvernement actuel, je conclus que ce projet de loi est de la poudre aux yeux.

**M. Nicholson :** Sénateur, un projet de loi comme celui-ci constitue une action permettant de juger le gouvernement ou le premier ministre. Dans votre exemple théorique, le premier ministre se serait engagé à envoyer des soldats canadiens pendant neuf ans. Un premier ministre qui engagerait le pays de cette manière sur un théâtre de guerre soulèverait un débat intéressant. À mon avis, le premier ministre perdrait la confiance de la Chambre des communes s'il y avait un désaccord fondamental entre lui-même et de la Chambre sur une telle décision.

Vous pourriez dire que ce n'est pas une question de confiance mais, je le répète, la convention à ce sujet est préservée en ce qui concerne le gouverneur général. L'objectif n'est pas de l'abandonner. Dans son exemple, le sénateur Joyal envisageait un premier ministre demandant la dissolution au gouverneur général après trois ans et neuf mois de pouvoir. Ce premier ministre aurait du mal à convaincre le gouverneur général qu'il a perdu la confiance de la Chambre ou que la population devrait se rendre aux urnes dans les trois ou six mois suivants. Je pense que c'est un pas dans la bonne voie, sénateur.

**Le sénateur Ringuette :** Vous venez de renforcer votre commentaire précédent voulant qu'une élection puisse être déclenchée à n'importe quel moment tant que le premier ministre peut convaincre le gouverneur général. C'est ce que vous venez de dire et je reste donc sur ma position. À moins que ce projet de loi ne soit modifié pour limiter le pouvoir du premier ministre, c'est de la frime.

**M. Nicholson :** Si la volonté du Parlement, de la Chambre des communes et du Sénat, était de laisser complètement intacte la prerogative du premier ministre, c'est une décision que le Parlement pourrait prendre. Or, je vous ai dit que la Chambre des communes a accepté ce projet à l'unanimité comme étant un pas en avant, un projet de loi positif et important, et je vous invite à l'étudier attentivement et à poser des questions mais à l'adopter tel qu'il l'a été par la Chambre des communes.

Dans votre exemple, si le premier ministre demandait la dissolution du Parlement au gouverneur général au bout de trois ans et demi, sans aucune raison valable aux yeux du public, je crois que le gouverneur général pourrait légitimement refuser d'accéder à sa demande, en vertu de ce projet de loi. Toutefois, rien ne peut empêcher un premier ministre qui y voit un avantage électoral de demander au gouverneur général de dissoudre les Chambres et de déclencher des élections, même s'il n'y a à ce moment-là aucune question en jeu qui puisse être considérée comme un vote de confiance. Toutefois, avec ce projet de loi, le premier ministre sera confronté à une restriction dans cette situation.



In your example, if a prime minister was committing troops for nine years to a theatre of war, I believe that a pretty good case could be made by that prime minister, if he or she did not get the approval of Parliament, that he or she had lost the confidence of the House. I do not believe it is confined only to money bills.

**Senator Ringuette:** In my political experience, both provincially and federally, knowing many of the players on all sides of the political spectrum, I believe that any political issue can become a confidence issue if declared so by the Prime Minister.

You have not convinced me.

**Mr. Nicholson:** I cannot answer for the people that you know or for your experience, but in my experience and from my belief I think that this will work. It is a step forward.

**Mr. Wolfe:** If I might add something to that, the legislation before us was drafted really with a view to the provincial legislation in British Columbia, Ontario and Newfoundland and Labrador. If we look at the British Columbia legislation, it created a firm expectation that the election would take place on May 17, 2005. The expectation was created very firmly in the minds of the population of British Columbia that the election would take place at that time. It would have been very difficult for the then Premier of British Columbia to depart from that expectation. Certainly, a political price would have to have been paid had there been a departure from that date.

**Mr. McDougall:** If I could add a further point, this is also a trend within parliamentary democracy, which is going this way as well. It is not just Canada that is looking at this within our system. There is a general movement towards this around the world. More and more states are looking towards establishing fixed dates for elections. For example, even within the United Kingdom, the devolved Parliaments in Scotland and Wales also have fixed dates established for those situations as well.

A number of academic studies have looked at this situation around the world. Canada and the Westminster Parliament itself are more the outliers now than the norm in terms of this trend. It is a step that governments are generally looking towards to try to improve the functioning of the system. I suspect you often get into the types of debate we see here, where one side advocates more of a presidential aspect in which there are absolutely fixed terms, and it is clear that you cannot change the immutable type of system that they have in the United States.

The expression that has been coined for this is “fixed flexible term.” In effect this is more of a fixed flexible term, and it has to be in order to operate within the constitutional parameters we have and with the system of responsible government we have here, which also tends to be the norm in other parliamentary democracies that are looking towards this type of system.

**Senator Ringuette:** Exactly that. With regard to parliamentary democracy, I am a believer in the representative responsibility of the member of the House of Commons. On a policy issue, if the

Dans votre exemple, si le premier ministre décidait d'engager des soldats pendant neuf ans sur un théâtre de guerre, je pense qu'il pourrait fort légitimement défendre la thèse qu'il a perdu la confiance de la Chambre si celle-ci n'approuvait pas son projet. Je ne pense pas que la confiance soit strictement limitée aux projets de loi à caractère financier.

**Le sénateur Ringuette :** Si j'en crois mon expérience politique, provinciale et fédérale, et ma connaissance d'une bonne partie des acteurs de tous les côtés de la scène politique, je pense que n'importe quelle question peut être considérée comme une question de confiance si le premier ministre la déclare telle.

Vous ne m'avez pas convaincue.

**M. Nicholson :** Je ne peux répondre au nom des gens que vous connaissez ou en fonction de votre expérience mais, selon ma propre expérience et mon opinion, je pense que ceci va marcher. C'est un progrès.

**M. Wolfe :** Si vous me permettez d'ajouter un mot, ce projet de loi a été rédigé en tenant compte des lois provinciales de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et de Terre-Neuve-et-Labrador. En Colombie Britannique, la loi avait créé l'attente ferme que les élections se tiendraient le 17 mai 2005. Cette attente était fermement gravée dans l'esprit des citoyens de la province et il eût été très difficile au premier ministre de la province de s'en écarter. Il aurait certainement dû payer un prix politique s'il n'avait pas respecté cette date.

**M. McDougall :** Si vous me permettez à moi aussi d'ajouter un mot, ceci correspond également à une tendance des démocraties parlementaires contemporaines. Il n'y a pas que le Canada qui envisage une telle mesure. De plus en plus de pays songent à établir des dates fixes pour leurs élections. Par exemple, même au sein du Royaume-Uni, les Parlements de l'Écosse et du Pays-de-Galles ont également établi des dates fixes.

Cette question a fait l'objet de plusieurs études au palier international. Aujourd'hui, le Canada et le Parlement de Westminster représentent plus l'exception que la règle de ce point de vue. C'est une mesure qu'un nombre croissant de gouvernements envisagent pour améliorer le fonctionnement de leur système. Je soupçonne qu'il y a souvent eu le même genre de débat que nous voyons ici, avec une ligne recommandant un aspect plus présidentiel avec des dates absolument fixes, et il est clair qu'on ne pourrait pas changer le type de système immuable qui existe aux États-Unis.

L'expression qu'on utilise à ce sujet est « mandat fixe flexible ». De fait, ceci représente plus un mandat fixe flexible parce qu'il faut tenir compte de nos paramètres constitutionnels et de notre système de gouvernement responsable, ce qui semble être aussi la tendance dans les autres démocraties parlementaires envisageant ce type de système.

**Le sénateur Ringuette :** Exactement. En ce qui concerne la démocratie parlementaire, je crois au principe de responsabilité représentative du député. Sur une question de fond, si les députés

members of the House of Commons vote against a motion, that is the desire of the people. It does not necessarily call for the defeat of a government. That is where democracy is moving.

My concern here is that this bill is not responding to the real, new trend of democracy and the powers of the members of the House of Commons to represent the people in the House of Commons and to be able to say to a government that the majority of the Canadian population do not agree with a particular policy. That is very different from a non-confidence vote on a money bill.

You can have a prime minister who says, okay, you do not agree with my policy, so I will call an election and justify that to the Governor General. I have stated my case.

**The Chairman:** Minister, I know that you have come here tonight as House leader and you are in the midst of a major debate in your House. We have finished the first round; I have a number of senators down for the second round. We have been an hour and a half and I should like to know, before I go further, how much more time you have with us here before you have to go back to your debate; do we have time to do a second round?

**Mr. Nicholson:** By all means, senator. Let us do the second round.

**Senator Milne:** I am still very concerned about this inflexible seven days: clause 1 of the bill, proposed section 56.2(4) of the Canada Elections Act. From a pragmatic point of view, I was born during one of my father's election campaigns. I have been involved in elections all my life. Since Mr. Wolfe and Mr. McDougall have segued into talking about fixed terms in other provinces, what is going to happen as more and more provinces go to fixed terms and inevitably election dates begin to coincide? In British Columbia they have set May 17; no problem there. However, in Ontario it is October 4. In Newfoundland it is the second Tuesday in October. Now for Canada it is the third Monday in October. I know this causes confusion in people's minds; it causes difficulty for Elections Canada to find people to man the polls and control advertising and all the rest of it; and it also causes difficulty for candidates just to find volunteers to get out there and knock on doors for them.

I am very concerned about the inflexibility of that seven-day envelope that you have given in this bill. How do you propose to deal with the pragmatic problems on the ground?

**Mr. Nicholson:** Senator, I agree with you that there is always a potential for a conflict somewhere. I suppose one of the advantages in having the federal Parliament take out the third Monday in October every fourth year following a general election — and I believe others will be moving to fixed dates for elections as well — is that it will be less likely that others will choose the same date.

**Senator Milne:** It depends on the vote of confidence.

votent contre une motion, ils expriment la volonté du peuple. Cela ne doit pas nécessairement entraîner la défaite du gouvernement. C'est dans cette voie qu'avance la démocratie.

Mon souci provient du fait que ce projet de loi ne répond pas à la nouvelle tendance réelle de la démocratie qui est que les députés doivent avoir le pouvoir de représenter le peuple à la Chambre des communes et le pouvoir de dire au gouvernement que la majorité de la population s'oppose à telle ou telle de ses politiques. C'est très différent d'un vote de censure sur un projet de loi à caractère financier.

Vous pouvez avoir un premier ministre disant que, très bien, vous n'acceptez pas ma politique et je vais donc déclencher des élections et justifier ma décision au gouverneur général. C'est tout ce que j'avais à dire.

**Le président :** Monsieur le ministre, je sais que vous êtes devant nous en qualité de leader du gouvernement en Chambre et qu'il y a en ce moment un débat d'importance aux Communes. Nous venons de terminer le premier tour et plusieurs sénateurs se sont inscrits pour le deuxième. Cela fait déjà 1 h 30 que nous débattons de cette question et j'aimerais savoir, avant de poursuivre, combien de temps vous pouvez encore nous accorder avant de retourner participer à votre débat. Avons-nous assez de temps pour un deuxième tour?

**M. Nicholson :** Absolument, sénateur. Faisons un deuxième tour.

**Le sénateur Milne :** Je reste très préoccupée par cette période rigide de sept jours : article 1<sup>er</sup> du projet de loi, paragraphe 56.2(4) de la Loi électorale du Canada. D'un point de vue pragmatique, je suis née pendant l'une des campagnes électorales de mon père. J'ai donc passé toute ma vie au milieu d'élections. Comme M. Wolfe et M. McDougall ont parlé des mandats fixes dans certaines provinces, que se passera-t-il si un nombre croissant d'entre elles adoptent des élections à date fixe et que des élections finissent donc par coïncider, ce qui sera inévitable? En Colombie-Britannique, on a choisi le 17 mai, ce qui ne pose pas de problème. En Ontario, on a choisi le 4 octobre. À Terre-Neuve, c'est le deuxième mardi d'octobre. Maintenant, pour le Canada, ce sera le troisième lundi d'octobre. Je sais que cela suscite de la confusion dans l'esprit des gens. Cela causera des difficultés à Elections Canada qui devra trouver des gens pour les bureaux de scrutin, devra contrôler la publicité électorale, ou autre. Cela causera également des difficultés aux candidats qui chercheront des bénévoles pour aller frapper aux portes.

Je suis très préoccupé par le caractère inflexible de cette période de sept jours prévue dans le projet de loi. Comment envisagez-vous de régler les problèmes concrets qui risquent de se poser?

**M. Nicholson :** Sénateur, je conviens avec vous qu'il peut toujours y avoir un risque de conflit quelque part. Je suppose que l'un des avantages d'avoir choisi le troisième lundi d'octobre une fois tous les quatre ans après les dernières élections générales, au palier fédéral — et je crois que d'autres provinces adopteront aussi des dates fixes — est qu'on sera moins susceptible de choisir cette date à un autre palier.

**Le sénateur Milne :** Ça dépendra du vote de confiance.



**Mr. Nicholson:** I believe it was in the year 2000 that the federal election was called in the middle of the municipal election in Ontario. We had the Ontario election, we had the federal election going on, and there was a by-election in the riding of Welland next to me in the province. We had all three levels of government confronting the people in Welland. I can tell you that the people of Welland and my area survived it; they sorted it out and made it more of a challenge for those of us campaigning federally to see 30 or 40 candidates at the municipal level.

Again, our democracy is not always clean and perfect, and moving to a set date for election actually makes it a little easier to get volunteers and to plan around it, knowing when it is.

In my experience over the last few decades with respect to these elections, it became more challenging when nobody knew when the election was going to be called and it came unexpectedly. In the situation that I described to you in the year 2000 there were some challenges for the electorate.

**Senator Milne:** In some areas it will make it impossible to find polling places.

**Mr. Nicholson:** I think the Chief Electoral Officer will confirm, when he appears before you, that, in terms of locating space and actually setting up the apparatus for an election, this actually would make it easier for him, rather than having to be in constant readiness for two years, really on a moment's notice, to have to set up and get office space. I think that is a greater challenge, but I will let him speak for himself.

**Senator Milne:** The greater challenge is finding polling places for all of these different elections occurring in the same place at the same time.

I understand that when the Chief Electoral Officer appeared before the committee in the House of Commons on this bill he suggested expanding the time during which government advertising is restricted from the writ period alone to four weeks prior to the writ period. Has any consideration been given to that? I am thinking of all the different parties in different provinces at different levels of government all competing for advertising time.

**Mr. Nicholson:** This bill does not address that, and I will take that as a representation and a matter that perhaps we should look into.

**Senator Milne:** I know that in 2005 the chief electoral officers gathered in the Yukon and discussed the advantages and disadvantages of fixed date elections. Did you consult with any of them? I do not know what their conclusions were. Did you take those into consideration before drawing up this bill?

**Mr. Nicholson:** I, personally, did not, because I did not have that particular responsibility at the time. In my discussions with departmental officials, I have learned that they canvassed this every which way, and the recommendations were consistent with what we promised in the last election.

**M. Nicholson :** Je crois me souvenir que c'est en 2000 que des élections fédérales ont été déclenchées en plein milieu d'élections municipales en Ontario. Il y avait les élections en Ontario, il y avait les élections fédérales et il y avait une élection partielle dans la circonscription de Welland voisine de la mienne. Les trois paliers de gouvernement s'adressaient au peuple à Welland. Je peux vous dire que les gens de Welland ont fort bien survécu. Ils ont fait la différence et c'était surtout nous, au palier fédéral, qui avions un défi à relever en voyant 30 ou 40 candidats au palier municipal.

Certes, notre démocratie ne sera jamais parfaite mais instaurer des élections à date fixe rendra en fait la vie un peu plus facile aux bénévoles et à ceux qui sont chargés de la planification.

Si j'en crois mon expérience des dernières décennies, la situation était plus difficile quand personne ne savait à quelle date les élections seraient déclenchées et qu'elles l'étaient finalement de manière imprévue. Dans le cas que je viens de décrire, de l'an 2000, cela a été tout un défi pour l'électorat.

**Le sénateur Milne :** Dans certaines régions, il sera impossible de trouver des lieux de scrutin.

**M. Nicholson :** Je pense que le directeur général des élections vous confirmera quand il comparaitra devant votre comité que ce projet va en réalité lui faciliter la vie lorsque viendra le moment de trouver des lieux de scrutin et de mettre l'appareil électoral en place car il n'aura plus à être continuellement sur le pied de guerre pendant deux ans pour devoir tout organiser en un clin d'œil. Je pense que c'est ça qui est difficile pour lui mais vous aurez l'occasion de le lui demander.

**Le sénateur Milne :** La plus grande difficulté sera de trouver des lieux de scrutin pour toutes ces élections différentes qui se tiendront en même temps.

Je sais que le directeur général des élections, quand il a comparu devant le comité de la Chambre des communes, avait recommandé d'allonger la période durant laquelle la publicité gouvernementale devrait être restreinte en la fixant à quatre semaines avant l'émission des brefs plutôt que la limiter à la période des brefs seulement. Vous êtes-vous penché sur cette possibilité? Je songe à tous les partis politiques différents des différentes provinces qui se feront concurrence pour diffuser leur message en même temps.

**M. Nicholson :** Ce projet de loi ne porte pas sur cette question mais je prends note de cette suggestion.

**Le sénateur Milne :** Je sais que les directeurs généraux des élections se sont réunis au Yukon en 2005 et qu'ils ont alors discuté des avantages et inconvénients d'élections à date fixe. Les avez-vous consultés? Je ne sais pas ce qu'ils ont conclu à cette occasion mais en avez-vous tenu compte avant de concevoir ce projet de loi?

**M. Nicholson :** Pas personnellement car je n'occupais pas ce poste à l'époque. Toutefois, mes collaborateurs du ministère m'ont dit qu'ils avaient tenu toutes les consultations possibles à ce sujet, et les recommandations concordaient avec la promesse que nous avions faite lors des dernières élections.

**Senator Milne:** In other words, the answer is, no, you did not give those consideration.

**Mr. Nicholson:** I was not a part of that discussion and I was not at that conference in the Yukon. It is my understanding that recommendations that came from there and elsewhere went into the mix in drafting this bill.

**Senator Milne:** I understand that the PCO drafted this bill. Did you take this into consideration?

**Mr. McDougall:** We have taken into consideration whatever studies and evidence we could find on this. In terms of specific consultations, we consulted with Elections Canada, not with the provincial electoral officials. However, I believe that some provincial officials testified when the bill was before the House Affairs Committee of the House of Commons. In pre-study and pre-drafting the bill, we did not consult with provincial officials; we consulted with the federal electoral officials.

**Senator Cowan:** Senator Bryden posed a very interesting question. The answer to the hypothetical situations that he expressed is the one that Senator Stratton answered with: The Prime Minister would simply say that he has a deadlock and needs it settled.

What would you do in a situation in which a party takes a campaign position on, for example, wage and price controls, gets elected and then changes its mind after it takes office. It could be that the answer is the same.

It seems to me that it is further complicated if we reach the point where the Senate is elected in some way. That is why we wait with great interest. I do not know whether a Senate election bill falls within your mandate, but the Prime Minister has indicated he expects this fall —

**Mr. Nicholson:** Let me know how you feel about that before I answer.

**Senator Cowan:** When I see the bill, I will be delighted to give you the benefit of my views, but I do not answer hypothetical questions. We are the house of sober second thought; it is not our job to be first thought.

Obviously, it would be further complicated if there were an elected Senate and the House of Commons were not able to say that it alone represents the views of the people. If there were two chambers, both of which were elected in some manner, then that issue would be complicated. The other part is a small offshoot or variation on the theme that Senator Bryden alluded to: In our system, clearly the party leader is the central part of our system and, perhaps, the most significant determinant of voting choices. We have had situations whereby parties have been elected and prime ministers, for very good reason, have chosen to step aside and be succeeded by others, again for very good reason. The new prime minister might wish to seek a fresh mandate to take the party or the government in quite a different direction, given that circumstances have changed since the last election. There is no loss of confidence in this example. Would you see Senator

**Le sénateur Milne :** Autrement dit, non, vous n'en avez pas tenu compte.

**M. Nicholson :** Je n'ai pas participé à cette discussion et je n'étais pas à la conférence du Yukon. Je crois comprendre que les recommandations formulées à cette occasion et ailleurs ont été prises en compte lors de la rédaction de ce projet de loi.

**Le sénateur Milne :** Je crois comprendre que c'est le BCP qui a rédigé le projet de loi. En avez-vous tenu compte?

**M. McDougall :** Nous avons tenu compte de toutes les études et informations que nous avons pu obtenir à ce sujet. Pour ce qui est de consultation précise, nous avons consulté Elections Canada mais pas les agents électoraux des provinces. Toutefois, je crois que certains agents provinciaux ont comparu devant le Comité des affaires de la Chambre, de la Chambre des communes. Lors des études préliminaires et de la rédaction de l'ébauche du projet de loi, nous n'avons pas consulté les agents électoraux des provinces mais avons consulté les agents fédéraux.

**Le sénateur Cowan :** Le sénateur Bryden a posé une question très intéressante. La réponse aux situations hypothétiques qu'il a évoquées a été donnée par le sénateur Stratton : le premier ministre dira simplement qu'il y a une impasse et qu'il faut en sortir.

Que feriez-vous si, pendant les campagnes électorales, un parti prenait une certaine position sur une question telle que le contrôle des prix et des salaires, par exemple, se faisait élire puis changeait de position une fois au pouvoir? Il se peut que ce soit la même réponse.

Il me semble que la situation sera encore plus compliquée si l'on a un jour un Sénat élu. Voilà pourquoi nous attendons la suite des événements avec grand intérêt. Je ne sais pas si la question d'un Sénat élu relève de votre mandat mais le premier ministre a dit s'attendre cet automne à ce que ...

**M. Nicholson :** Dites-moi ce que vous en pensez avant que je ne réponde.

**Le sénateur Cowan :** Je serai ravi de vous donner mon opinion quand j'aurai vu le projet de loi; je ne réponds pas à des questions hypothétiques. Nous sommes la Chambre de deuxième, pas de première, réflexion.

La situation sera évidemment plus compliquée s'il y a un Sénat élu et que la Chambre des communes ne peut plus prétendre être la seule à représenter l'opinion du peuple. S'il y a deux Chambres élues, ce sera plus compliqué. L'autre partie est une variante du thème auquel faisait allusion le sénateur Bryden : dans notre système, le chef de parti est manifestement l'acteur central, si ce n'est le facteur le plus important dans le choix de l'électorat. Il est déjà arrivé qu'un parti se fasse élire et que le premier ministre, pour de très bonnes raisons, décide de se retirer et de se faire remplacer par quelqu'un d'autre, encore une fois pour de très bonnes raisons. Le nouveau premier ministre pourrait vouloir obtenir un nouveau mandat afin d'engager le parti ou le gouvernement dans une direction très différente parce que les circonstances ont changé de depuis les dernières élections. Il n'y aurait pas là de perte de confiance. Pensez-vous que la réponse du



Stratton's answer being the solution in such a situation? Would it be legitimate for the new prime minister in that circumstance to ask for another election in order to get a new mandate?

**Mr. Nicholson:** I do not think it would be legitimate, just in my opinion. Once the commitment has been made to have the election every fourth year in October, if the prime minister decides on his own that it would be an opportune time now to call an election, the Governor General would certainly be within his or her rights to decline that. As you were talking about the situation of Sir John A. Macdonald who passed away in the summer of 1891, I was thinking that he was succeeded by four Conservative prime ministers trying to make their mark. The mandate went the full extent before Sir Charles Tupper went down to defeat at the hands of Sir Wilfrid Laurier. I believe that I am correct when I say that this bill would make it difficult for a prime minister to make that case to a Governor General. I would have no doubt that a Governor General would probably refuse an individual in that case, on the face of legislation such as this proposes.

**The Chairman:** I would like to read into the record a quotation from the report of the Library of Parliament prepared for this bill that deals with the question just raised by Senator Cowan. At page 8 it states:

In December 2004, Newfoundland and Labrador adopted amendments to the *House of Assembly Act* to provide a fixed date for the holding of a general election in the province. The first date before a general election is the second Tuesday in October 2007, and thereafter elections will be held at four-year intervals. The bill also provides that by-elections are to be called within 60 days of seats becoming vacant, and held within 30 days of the issue of the writ. It also requires that in the event of a new leader being sworn in as Premier, an election is to be held within 12 months.

**Senator Joyal:** Mr. Minister, your comment is essentially in the context of the question I wish to ask. Bill C-16 conveys a great danger of putting the Governor General in an untenable position, because he or she will become the arbitrator of the implementation of the bill and will have to decide whether the vote of non-confidence or confidence is sufficient. Perhaps the situation in which the government operates in relation to Parliament might be similar to that described by Senator Bryden's example or Senator Stratton's example. We can imagine many situations in which the Governor General could become the arbitrator. This bill proposes to vest powers in the Governor General with no capacity to find the solace of the neutrality of his or her position in relation to the solution as we have seen it.

Did you measure up the context in which the Governor General would have to operate in terms of dissolution?

**Mr. Nicholson:** Likely, you agree with my earlier comment that it does curtail the powers of the prime minister, so you might have a discussion with Senator Ringuette as to whether it does. Again, if you are telling me there is more discretion or that the Governor

sénateur Stratton serait la bonne solution dans un tel cas? Serait-il légitime que le nouveau premier ministre, dans cette situation, déclenche de nouvelles élections pour obtenir un nouveau mandat?

**M. Nicholson :** Mon avis personnel est que ce ne serait pas légitime. Une fois que l'engagement aurait été pris de tenir les élections une fois tous les quatre ans en octobre, si le premier ministre décidait de les tenir à un autre moment à sa convenance, le gouverneur général pourrait parfaitement lui opposer un refus. Quand vous parliez de la situation de sir John A. Macdonald, décédé l'été de 1891, je songeais qu'il avait été succédé par quatre premiers ministres conservateurs qui avaient tenté de laisser leur marque. La législature avait duré une période complète avant que sir Charles Tupper soit battu par sir Wilfrid Laurier. Je ne crois pas me tromper en disant que le premier ministre aurait plus de difficulté à défendre cette thèse devant le gouverneur général. Je n'ai aucun doute que celui-ci refuserait probablement d'accéder à une telle demande étant donné le projet de loi dont vous êtes saisis.

**Le président :** J'aimerais lire un extrait du rapport que la Bibliothèque du Parlement a préparé à notre intention au sujet de ce projet de loi, concernant la question que vient de poser le sénateur Cowan. C'est à la page 8 :

En décembre 2004, Terre-Neuve-et-Labrador a apporté à la *House of Assembly Act* des modifications prévoyant la tenue d'élections générales dans la province à date fixe. La première date à cet égard a été fixée au deuxième mardi d'octobre 2007; les élections subséquentes se dérouleront tous les quatre ans. Le projet de loi prévoyait également le déclenchement d'élections partielles dans un délai de 60 jours après qu'un siège devient vacant et leur tenue dans les 30 jours suivant la délivrance d'un bref. Il disposait en outre que lorsqu'un nouveau chef est assermenté comme premier ministre, des élections doivent avoir lieu dans un délai de 12 mois.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur le ministre, votre remarque établit le contexte de la question que je veux vous poser. Le projet de loi C-16 crée le grand danger de placer le gouverneur général dans une position intenable en faisant de lui l'arbitre de sa mise en application et l'instance chargée de décider si un vote de censure est suffisant ou non. La situation dans laquelle se trouve le gouvernement par rapport au Parlement est peut-être similaire à celle décrite dans les exemples du sénateur Bryden ou du sénateur Stratton. On peut facilement imaginer de nombreuses situations dans lesquelles le gouverneur général deviendrait l'arbitre. Ce projet de loi revient à investir le gouverneur général de certains pouvoirs sans lui laisser la possibilité de se réfugier dans la neutralité politique de sa fonction.

Avez-vous analysé dans quel contexte le gouverneur général serait obligé d'agir en matière de dissolution?

**M. Nicholson :** Vous approuvez probablement ma remarque antérieure voulant que le projet de loi limitera les pouvoirs du premier ministre et vous pourriez peut-être discuter avec le sénateur Ringuette pour le confirmer. Je le répète, si vous me dites

General will have to make that decision, then those residual powers are with the Governor General now and the Governor General must always face that if a prime minister acts in an irresponsible manner or in the face of legislation. That would always be a decision that the Governor General would have to make.

**Senator Joyal:** The Governor General would become the object of an election. As my colleague Senator Milne said, we have experienced in Canadian political history times when the issue has become the decision of the Governor General, who is not elected but appointed, to refuse dissolution of Parliament when the leader of the majority party in the House of Commons is of the conviction that he or she has lost the confidence of the House or is not in a position to govern and, therefore, wishes to seek a mandate from the electorate.

**Mr. Nicholson:** I am not so sure that that is any different than the position the Governor General is in today. In the case of a minority Parliament, Senator Milne mentioned the King-Byng affair; I believe the Prime Minister at that time lost the confidence of the House very quickly after a general election. It was the decision of Lord Byng, at that point, that Arthur Meighen should be chosen as Prime Minister. Ultimately, as was the case, the people of Canada did decide on that. Ultimately, they are the final arbiters of whether everyone has it right.

It is not too dissimilar to the situation that happened in Australia in the mid-1970s, when there was a conflict between the positions taken by the Prime Minister and the Governor General of Australia. Ultimately, the people of Australia sorted it out. Senator Joyal, if a prime minister who had a majority government was irresponsible and, on a pretext of trying to win another majority, asked for the dissolution of Parliament, I have no doubt, whether he or she got it or not, that ultimately the people of this country would make the decision whether the prime minister had acted in a responsible manner.

**Mr. McDougall:** I believe the previous Governor General addressed this very issue in her most recent memoirs, as well. She expressed that it was an issue she had to prepare herself for in the context of recent minority governments. Just to reinforce the point, it is an issue that can arise with the current situation as well; it is not an issue that is being created by this particular bill.

**Senator Joyal:** In the minority situation, anyone will understand that. The minority situation exists now and continues to exist; it is not that situation that is changed. The situation that is changed now is in a majority government context.

Unless I read the bill incorrectly, it applies in the context of a party that has a majority to govern. That is essentially the scenario in which we operate under this bill. That is why I feel that it puts the Governor General into a difficult position as being the arbiter of what is the political situation. Is it a loss of confidence or is it the fact that the Prime Minister does

qu'il offre plus de latitude ou que le gouverneur général sera obligé de prendre cette décision, cela signifie que ce pouvoir résiduel appartient actuellement au gouverneur général et que celui-ci est toujours confronté à cette décision si un premier ministre agit de manière irresponsable ou à l'encontre de la législation. C'est une décision que le gouverneur général aurait à prendre.

**Le sénateur Joyal :** Le gouverneur général deviendrait alors le sujet d'une élection. Comme l'a dit ma collègue le sénateur Milne, il est déjà arrivé, dans l'histoire politique du Canada, que la décision doive être prise par le gouverneur général, qui n'est pas élu mais nommé, de refuser la dissolution du Parlement alors que le chef du parti majoritaire à la Chambre des communes avait la conviction qu'il avait perdu la confiance de la Chambre ou qu'il n'était plus en mesure de gouverner et qu'il souhaitait par conséquent obtenir un nouveau mandat de l'électorat.

**M. Nicholson :** Je ne pense pas que ce soit très différent de la situation dans laquelle se trouve le gouverneur général aujourd'hui. Comme exemple de gouvernement minoritaire, le sénateur a évoqué l'affaire King-Byng; je crois que le premier ministre de l'époque avait perdu la confiance de la Chambre très rapidement après les élections générales. À ce moment-là, lord Byng a décidé que le premier ministre devait être Arthur Meighen. En fin de compte, c'est le peuple canadien qui a rendu sa décision. Finalement, c'est lui l'arbitre ultime dans ce genre de situation.

Ce n'est pas très différent de ce qui est arrivé en Australie au milieu des années 1970 lorsqu'il y a eu un conflit entre le premier ministre et le gouverneur général. C'est finalement le peuple australien qui a rendu son jugement. Sénateur Joyal, si un premier ministre ayant un gouvernement majoritaire agissait de manière irresponsable et, sous prétexte d'essayer de gagner une autre majorité, demandait la dissolution du Parlement, je n'ai aucun doute, qu'il l'obtienne ou non, que ce serait en dernière analyse le peuple canadien qui déciderait s'il a agi de manière responsable.

**M. McDougall :** Je crois que la dernière gouverneure générale a abordé cette question dans ses mémoires en disant que c'était une question à laquelle elle s'était préparée dans le contexte des récents gouvernements minoritaires. Simplement pour renforcer cet argument, c'est une situation qui pourrait fort bien se produire actuellement; ce n'est pas une situation qui serait créée par ce projet de loi.

**Le sénateur Joyal :** En cas de gouvernement minoritaire, personne ne le contestera. Nous avons actuellement un gouvernement minoritaire et ce n'est pas cette situation qui sera changée. La situation qui sera changée par le projet de loi sera celle d'un gouvernement majoritaire.

À moins que je n'interprète le projet de loi de manière erronée, c'est lorsque le gouvernement sera majoritaire qu'il s'appliquera. Voilà fondamentalement le scénario que nous devons envisager et c'est pourquoi j'estime qu'il placera le gouverneur général dans une position difficile en en faisant l'arbitre de ce qui sera en réalité une situation politique. Est-ce que le premier ministre a perdu la



not have the proper motive, but only a pretext, to request dissolution?

**Mr. Nicholson:** In your situation, senator, if the Prime Minister has a majority government and then after two years, or four years, decides that he or she wants an election, it is not the Governor General who has the problem; I think it is the Prime Minister who has the problem.

**Senator Joyal:** We have seen in the history of Canada some governments that had difficulty in implementing their programs and decided to go back to the electorate to seek a mandate.

**Mr. Nicholson:** That becomes more difficult with this legislation.

**Senator Joyal:** I think so, because this legislation states that the life of Parliament is four years.

**Mr. Nicholson:** Exactly. In a majority context, that is what people can count on. If the Prime Minister, on whatever pretext, decided after two years to call an election, it would not be just the Governor General who would have something to say about this. If the Governor General, for whatever reason, was persuaded to call an election, the people of Canada would be the final arbiters and that is the way it should be.

**Senator Joyal:** I feel that you put the Governor General into an untenable position of being involved in making a judgment based essentially on a political situation.

**Mr. Nicholson:** In a minority situation in the province of Ontario, after the 1985 provincial election, the Progressive Conservative Party had the largest number of seats and decided to meet the Ontario legislature as the government under Frank Miller at the time. There were many who said that, if Mr. Miller had made that call on the Lieutenant Governor, the Lieutenant Governor would have been within his rights to call, as he subsequently did, upon Mr. Peterson and Mr. Rae to come to some sort of an accommodation to form the government. You are right; if Mr. Miller had acted irresponsibly — and there was no suggestion at the time that he would — the Lieutenant Governor, with his residual powers, would have been in that position. Ultimately, the people of Ontario in that case would get to decide.

You are quite correct. The Governor General, within our system in the 21st century, can be placed in a difficult position by the Prime Minister. That is the system we have inherited and we have adapted for this country, and that will not change. The Prime Minister could do that; but I have confidence that the people of this country will sort it out.

**Senator Joyal:** In the context of a crisis with the Governor General, that is the difference; that, in fact, this bill —

**Mr. Nicholson:** I think we would have a crisis; that is why I used the parallel. If a prime minister elected with a majority government, with legislation like this in place, decided after a certain point that he or she just wanted the election and had a

confiance de la Chambre ou est-ce qu'il veut simplement user d'un prétexte et non pas d'un motif légitime pour demander la dissolution?

**M. Nicholson :** Dans votre exemple, sénateur, si le premier ministre a un gouvernement majoritaire et qu'il décide qu'il veut des élections au bout de deux ans ou de quatre ans, ce n'est pas le gouverneur général qui aura un problème, c'est le premier ministre.

**Le sénateur Joyal :** Nous avons déjà vu des gouvernements avoir des difficultés à mettre leur programme en application et décider de retourner devant l'électorat pour demander un mandat.

**M. Nicholson :** Ce sera plus difficile avec ce projet de loi.

**Le sénateur Joyal :** Je le pense puisqu'il dispose qu'une législature doit durer quatre ans.

**M. Nicholson :** Exactement. Avec un gouvernement majoritaire, c'est ce à quoi les gens peuvent s'attendre. Si le premier ministre, pour un prétexte quelconque, décidait de déclencher des élections au bout de deux ans, il n'y a pas que le gouverneur général qui pourrait trouver à y redire. Si celui-ci pouvait être persuadé qu'il faut tenir ces élections, c'est le peuple canadien qui serait l'arbitre ultime et c'est exactement comme cela que les choses doivent être.

**Le sénateur Joyal :** J'ai l'impression que vous placez le gouverneur général dans une position intenable en l'obligeant à porter un jugement sur une question d'ordre foncièrement politique.

**M. Nicholson :** En Ontario, en situation minoritaire après les élections de 1985, le Parti progressiste-conservateur de Frank Miller avait le plus grand nombre de députés et avait décidé de se présenter devant l'assemblée législative. Bien des gens ont dit alors que si M. Miller était allé voir le lieutenant-gouverneur, ce dernier aurait parfaitement été dans son droit, comme il le fit plus tard, de demander à M. Peterson et à M. Rae de voir s'ils pouvaient s'entendre pour former un gouvernement. Vous avez raison, si M. Miller avait agi de manière irresponsable — et personne ne disait à l'époque que c'était ce qu'il ferait — le lieutenant-gouverneur, avec ses pouvoirs résiduels, aurait été placé dans cette position. En fin de compte, dans ce cas, c'est le peuple de l'Ontario qui aurait eu à décider.

Vous avez tout à fait raison. Au XXI<sup>e</sup> siècle, dans notre régime, le gouverneur général pourrait être placé dans une position difficile par le premier ministre. Cela résulte du système que nous avons hérité puis adapté et nous n'y changeons rien. Le premier ministre pourrait agir ainsi mais je suis totalement convaincu que c'est finalement le peuple qui rendrait jugement à cet égard.

**Le sénateur Joyal :** Dans le contexte d'une crise avec le gouverneur général, voilà la différence. En effet, ce projet de loi ...

**M. Nicholson :** Je pense qu'il y aurait une crise et c'est pourquoi j'ai tracé ce parallèle. Si un premier ministre élu avec un gouvernement majoritaire décidait après l'adoption de ce projet de loi de déclencher des élections pour obtenir la majorité à

majority in the House of Commons, I think that would be putting the Governor General in one of those crisis situations that you mentioned.

**Senator Joyal:** I know, but what you are trying to describe is a situation that is totally unreal. A prime minister who wants to have an election will have one. The prime minister will certainly go to the people to get a mandate to implement a program or a platform, to try to solve an issue in which the government finds itself stuck in Parliament, such as the one that Senator Bryden mentioned — or because a government feels that it cannot move its agenda in the House for whatever reasons.

**Mr. Nicholson:** We will cross that bridge when we get to it.

**The Chairman:** You have just had the last word, Minister. On behalf of the committee, I want to thank you, along with Mr. McDougall, Mr. Wolfe and Mr. Newman, not just for making a regular appearance, but, in this case, for the benefit of your views on political science, Canadian history, constitutional law and finally common sense, to respond to many of the fascinating questions raised by honourable senators, particularly the Bryden question. Thank you also for coming on very short notice and leaving your work on the Hill.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Thursday, December 7, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:25 a.m. to consider a draft report on the motion, together with the message from the House of Commons dated November 21, 2006, concerning Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I should like to call this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order. This morning, we are continuing our consideration of Bill C-2. We now have before us a draft report dated Thursday, December 7, 2006.

Honourable senators have a copy of this document, in English and French. I understand there have been, and will be more, amendments and changes to this document since it was drafted. What I would like to do is to go through this report paragraph by paragraph. When honourable senators have an amendment they wish to propose, they can stop the chair, make the proposal and we will consider it.

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

la Chambre des communes, je pense que cela placerait le gouverneur général dans la situation de crise que vous venez d'évoquer.

**Le sénateur Joyal :** Je sais mais vous tentez de décrire une situation totalement irréaliste. Un premier ministre voulant des élections les aura. Le premier ministre s'adressera certainement au peuple pour obtenir le mandat de réaliser son programme, de résoudre une impasse dans laquelle se trouve son gouvernement au Parlement, comme l'a mentionné le sénateur Bryden — parce qu'il estime que son gouvernement est paralysé à la Chambre, pour quelque raison que ce soit.

**M. Nicholson :** Nous en jugeons si le problème se pose un jour.

**Le président :** Vous venez d'avoir le dernier mot, monsieur le ministre. Au nom du comité, je tiens à vous remercier, ainsi que M. McDougall, M. Wolfe et M. Newman, d'être venu devant notre comité non pas dans le cadre d'une séance de routine mais pour nous faire profiter de vos connaissances en sciences politiques, en histoire canadienne et en droit constitutionnel et, finalement, de votre bon sens en répondant aux questions fascinantes des honorables sénateurs, notamment du sénateur Bryden. Merci d'être venu à si court préavis en laissant de côté pendant quelques instants vos autres responsabilités.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le jeudi 7 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 25, pour étudier un projet de rapport sur la motion, ainsi que le message reçu de la Chambre des communes daté du 21 novembre 2006, concernant le projet C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, je déclare ouverte cette réunion du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Ce matin, nous allons poursuivre notre étude du projet de loi C-2. Nous sommes maintenant saisis d'un projet de rapport en date du jeudi 7 décembre 2006.

Les honorables sénateurs ont un exemplaire de ce document, en anglais et en français. Je crois comprendre que ce rapport a été modifié depuis sa rédaction initiale et qu'il le sera encore. Je souhaite que nous l'étudiions paragraphe par paragraphe. Si les honorables sénateurs ont des changements à proposer, ils peuvent m'interrompre pour le faire, et nous étudierons leur proposition.

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son



## EIGHTH REPORT

Your Committee, to which was referred the motion of the Honourable Senator LeBreton, P.C., dated November 22, 2006, and the message from the House of Commons, dated November 21, 2006, relating to amendments to Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing, and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, November 23, 2006, examined the said motion and message and now reports as follows.

Is that agreed so far, senators?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Joyal:** I would suggest that with respect to the penultimate line — “examined the said motion and message” — a comma should be inserted after the word “message” followed by the addition of the words “heard witnesses.”

**The Chairman:** Is that agreed, honourable senators?

**Senator Stratton:** The honourable senator should read *Eats, Shoots and Leaves*.

**The Chairman:** The addition of “heard witnesses” after the word “message.” Is that agreed, honourable senators?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

[Translation]

**Senator Joyal:** In French, there should be a comma after “message,” followed by the words “entendu des témoins.”

[English]

**The Chairman:** Next:

Your Committee recommends:

That the Senate concur in the amendments made by the House of Commons to its amendments 29, 98 and 153 to Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability;

Are there any errors, omissions or amendments there, honourable senators?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The next paragraph reads as follows:

That the Senate do not insist on its amendments 4 to 12, 14, 15, 18 to 20, 22 to 24, 28, 30, 31, 68, 69, 71, 80, 83, 85, 88 to 90, 92, 96, 100 to 102, 107 to 110, 113, 115, 116, 118 to 121, 123, 128 to 134, 136 to 143, 145, 147 to 151, 154, 155 and 157 to which the House of Commons has disagreed;

Any errors, omissions or changes in that passage, honourable senators?

## HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel ont été déférés la motion de l'honorable sénateur LeBreton, C.P., en date du 22 novembre 2006, et le message de la Chambre des communes, en date du 21 novembre 2006, relativement à des amendements au projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 23 novembre 2006, examiné ladite motion et le message et il présente maintenant son rapport.

Êtes-vous d'accord jusqu'à maintenant, sénateurs?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Joyal :** Je proposerais qu'en ce qui concerne l'avant-dernière ligne — « a étudié ladite motion et le message » —, une virgule soit insérée après le mot « message », suivie de l'ajout des mots « entendu des témoins. »

**Le président :** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Le sénateur Stratton :** L'honorable sénateur devrait lire *Eats, Shoots and Leaves*.

**Le président :** Il s'agit donc d'ajouter « entendu des témoins » après le mot « message ». Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix :** D'accord.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** En français, il y aurait une virgule après le mot « message », et on ajouterait les mots « entendu des témoins ».

[Traduction]

**Le président :** Je poursuis :

Votre Comité recommande :

Que le Sénat agréé les amendements apportés par la Chambre des communes à ses amendements 29, 98 et 153 au projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation;

Y a-t-il dans ce paragraphe des erreurs, des omissions ou des changements à apporter, honorables sénateurs?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Le paragraphe suivant dispose ce qui suit :

Que le Sénat n'insiste pas sur ces amendements 4 à 12, 14, 15, 18 à 20, 22 à 24, 28, 30, 31, 68, 69, 71, 80, 83, 85, 88 à 90, 92, 96, 100 à 102, 107 à 110, 113, 115, 116, 118 à 121, 123, 128 à 134, 136 à 143, 145, 147 à 151, 154, 155 et 157, auxquels la Chambre des communes n'a pas acquiescé;

Y a-t-il des erreurs, des omissions ou des changements à apporter dans ce passage, honorables sénateurs?

**Senator Milne:** No.

**Senator Day:** Agreed.

**The Chairman:** The next paragraph reads:

That the Senate do insist on its amendments 2, 25, 34 to 54 —

**Some Hon. Senators:** No.

**Senator Day:** That entire paragraph is to be changed with the addition that has been given to you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Senator Day, do you want to move that this be deleted?

**Senator Day:** Yes. I would be pleased to move that the paragraph beginnings “That the Senate do insist” be removed and that a separate paragraph that has been circulated be inserted in its stead.

**The Chairman:** Is that agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Does everyone have a copy of the document that begins “Do insist”?

**Some Hon. Senators:** Yes

**Senator Day:** The heading “Do insist” is for reference. That will not be part of the text.

**The Chairman:** The top part is in English and the bottom part in French.

**Senator Day:** Correct.

**The Chairman:** Senator Day, this is the part that you would like to have inserted after the word “disagreed”; correct?

**Senator Day:** That is correct. We have two amendments to that paragraph.

**The Chairman:** I will now read into the record the new portion, which will replace the paragraph that has been deleted that comes after “disagreed.”

That the Senate do insist on its amendment number 2 because it must be clearly recognized that the two Houses of Parliament are not public sector entities in the same way as are federal departments and agencies, which are in fact bodies responsible to Canadians through Parliament; and that the Senate do insist on amendments 25, 34 to 54, 55(a) to (d), 55(e)(ii) to (viii), 56 to 62, 65 and 94, since these amendments, which deal with the Senate Ethics Officer, are of significant importance to the status of the Senate of Canada as a constitutionally separate and independent House of Parliament, and reflect the practice of other Westminster based parliamentary democracies.

Now, honourable senators, I understand there are some amendments to that language, and I will now entertain those.

**Le sénateur Milne :** Non.

**Le sénateur Day :** D'accord.

**Le président :** Le paragraphe suivant est libellé comme suit :

Que le Sénat insiste sur ses amendements 2, 25, 34 à 54 [...]

**Des voix :** Non.

**Le sénateur Day :** Il faut changer tout le paragraphe en raison de l'ajout qui vous a été remis, monsieur le président.

**Le président :** Sénateur Day, voulez-vous proposer que ce paragraphe soit supprimé?

**Le sénateur Day :** Oui. Je serais heureux de proposer que le paragraphe commençant par : « Que le Sénat insiste » soit supprimé et que l'autre paragraphe qui a été distribué soit inséré en son lieu et place.

**Le président :** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Est-ce que tout le monde a un exemplaire du document qui commence par « Insiste »?

**Des voix :** Oui.

**Le sénateur Day :** Le titre « Insiste » n'est placé que pour des raisons de référence. Il ne fera pas partie du texte.

**Le président :** La partie du haut est en anglais et la partie du bas est en français.

**Le sénateur Day :** C'est exact.

**Le président :** Sénateur Day, il s'agit de la partie dont vous souhaitez l'insertion après le mot « acquiescé », c'est bien cela?

**Le sénateur Day :** C'est bien cela. Nous avons apporté deux changements à ce paragraphe.

**Le président :** Je vais maintenant lire, aux fins du compte rendu, le paragraphe qui remplacera celui qui a été supprimé après le mot « acquiescé ».

Que le Sénat insiste sur l'amendement numéro 2, parce qu'il reconnaît clairement que les deux chambres du Parlement ne sont pas des entités publiques au même titre que les ministères et organismes fédéraux, mais qu'elles sont plutôt des organes responsables envers les Canadiens par le biais du Parlement; et que le Sénat insiste sur les amendements 25, 34 à 54, 55a) à d), 55e)(ii) à (viii), 56 à 62, 65 et 94, puisque ces amendements, qui concernent le conseiller sénatorial en éthique, sont très importants pour le statut du Sénat du Canada à titre de chambre du Parlement distinct et indépendante, au sens de la Constitution, et reflètent les façons de faire d'autres démocraties parlementaires selon le modèle de Westminster.

Maintenant, honorables sénateurs, je crois comprendre qu'on veut proposer quelques changements à ce libellé et je vais maintenant les recevoir.



**Senator Day:** You have two amendments. The first one is just for consistency. In the first line, it is not necessary to use the word “number” before 2. We strike the word “number.”

**The Chairman:** Is that agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Day:** The second amendment is as follows: Three lines from the conclusion of that particular document, adding, after the word “status,” “and privileges.” So this line would read:

. . . Senate Ethics Officer, are of significant importance to the status and privileges of the Senate of Canada . . .

**The Chairman:** That is an addition of two words. Is that agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Senator Joyal for the French.

[Translation]

**Senator Joyal:** Line 3 in the French version would henceforth read as follows: “ . . . le conseiller sénatorial en éthique, sont très importants pour le statut,” and the words “et les privilèges du Sénat du Canada” would be added.

[English]

**The Chairman:** Is that agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

[Translation]

**Senator Day:** There is no need to say “l’amendement numéro 1” in French. The word “numéro” can be deleted.

[English]

**The Chairman:** Is there agreement, honourable senators, to add, at the beginning of the first paragraph, the word “that,” and in the French, “que”? Is that agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, as I was not party to this I want to make sure that someone from the government, Mr. Wild or someone, could confirm that these paragraph numbers are in fact what has been agreed.

**Senator Day:** I think that is a good idea, Mr. Chairman. We also have one other amendment to the concluding paragraph.

**The Chairman:** Let us do the amendment before I call on Mr. Wild.

**Senator Day:** Thank you. I should like to propose adding, Mr. Chairman, after the word “accordingly” at the end of that paragraph the words “and seek their concurrence.”

**Le sénateur Day :** Il y a deux modifications. Le premier est proposé uniquement à des fins de cohérence. À la première ligne, le mot « numéro » avant le 2 n’est pas nécessaire. Nous biffons le mot « numéro ».

**Le président :** Êtes-vous d’accord, honorables sénateurs?

**Des voix :** D’accord.

**Le sénateur Day :** Le deuxième amendement est libellé comme suit. À trois lignes de la fin de ce document, on veut ajouter, après le mot « statut », « et les privilèges ». Donc, cette ligne serait libellée comme suit :

[...] conseiller sénatorial en éthique, sont très importants pour le statut et les privilèges du Sénat du Canada [...]

**Le président :** Il s’agit ici d’ajouter trois mots. Est-ce d’accord, honorables sénateurs?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** Le sénateur Joyal.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** La troisième ligne de la version française se lirait dorénavant comme suit : « [...] le conseiller sénatorial en éthique, sont très importants pour le statut » — et on ajouterait les mots — « et les privilèges du Sénat du Canada. »

[Traduction]

**Le président :** Êtes-vous d’accord, honorables sénateurs?

**Des voix :** D’accord.

[Français]

**Le sénateur Day :** En français, il n’est pas nécessaire d’écrire « l’amendement numéro 1 ». Le mot « numéro » n’est pas là en français.

[Traduction]

**Le président :** Êtes-vous d’accord, honorables sénateurs pour que nous ajoutions, au début du premier paragraphe, le mot « that » et, dans le français, le mot « que »? Êtes-vous d’accord, honorables sénateurs?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** Honorables sénateurs, étant donné que je n’ai pas participé à ces travaux, j’aimerais qu’un fonctionnaire, M. Wild ou quelqu’un d’autre, confirme que les numéros de ces paragraphes correspondent bien à ce qui a été convenu.

**Le sénateur Day :** Je crois que c’est une bonne idée, monsieur le président. Nous avons également un autre changement à proposer au dernier paragraphe.

**Le président :** Examinons ce changement avant que je ne donne la parole à M. Wild.

**Le sénateur Day :** Je vous remercie. J’aimerais proposer l’ajout, monsieur le président, après les mots « l’en informer » à la fin de ce paragraphe, des mots « et requérir son consentement ».

**The Chairman:** This is the paragraph that begins, “That a message be sent to the House”?

**Senator Day:** Yes.

**The Chairman:** Honourable senators, you have heard a request to add four more words — “and seek their concurrence.” Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

[Translation]

**The Chairman:** And what about the French version, Senator Joyal?

**Senator Joyal:** The last line would read: “... qu’un message soit transmis à la Chambre des communes pour l’en informer et requérir son consentement.”

[English]

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Bryden:** I propose that the last paragraph, as amended, be read in full.

**The Chairman:** The last paragraph reads as follows:

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly and seek their concurrence.

**Senator Bryden:** Thank you.

**The Chairman:** Agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Senator Day, are there other amendments to the eighth report?

**Senator Day:** Mr. Chairman, I have no other amendments, and I believe there are no other amendments from any of my colleagues.

While Mr. Wild is checking the numbers, perhaps I could say that this document reflects a compromise. As such, I should like to thank all honourable senators for working towards a compromise that is acceptable.

**The Chairman:** Thank you, Senator Day.

Mr. Wild, I have asked you to comment. I saw these documents 10 minutes ago for the first time. There are many numbers referred to therein that I am not acquainted with. I know you have been involved, and I want your assurance on the record that these numbers do reflect what was agreed.

**Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services, Treasury Board Portfolio:** I have reviewed the numbers and they reflect the agreement.

**The Chairman:** Apart from the numbers, is there anything else in this draft eighth report that is inconsistent in your mind, or is it consistent with the agreement that was forged?

**Le président :** C’est bien le paragraphe qui commence par « Qu’un message soit transmis à la Chambre »?

**Le sénateur Day :** Oui.

**Le président :** Honorables sénateurs, vous avez entendu qu’on demande d’ajouter — « et requérir son consentement ». Êtes-vous d’accord?

**Des voix :** D’accord.

[Français]

**Le président :** Et en français, sénateur Joyal?

**Le sénateur Joyal :** La dernière ligne se lirait comme suit : « [...] qu’un message soit transmis à la Chambre des communes pour l’en informer et requérir son consentement. »

[Traduction]

**Le président :** Êtes-vous d’accord, honorables sénateurs?

**Des voix :** D’accord.

**Le sénateur Bryden :** Je propose que le dernier paragraphe, modifié, soit lu dans son intégralité.

**Le président :** Le dernier paragraphe est libellé comme suit :

Qu’un message soit transmis à la Chambre des communes pour l’en informer et requérir son consentement.

**Le sénateur Bryden :** Merci.

**Le président :** D’accord, honorables sénateurs?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** Sénateur Day, y a-t-il d’autres modifications à apporter au huitième rapport?

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, je n’en ai pas d’autres à proposer et je crois que mes collègues non plus.

Pendant que M. Wild vérifie les numéros, je pourrais peut-être faire remarquer que ce document traduit un compromis. Je remercie donc tous les honorables sénateurs d’en être arrivés à un compromis acceptable.

**Le président :** Je vous remercie, sénateur Day.

Monsieur Wild, je vous ai demandé votre opinion. J’ai vu ces documents pour la première fois il y a 10 minutes. On y renvoie à de nombreux numéros que je ne connais pas. Je sais que vous avez participé aux travaux et je voudrais que vous nous donniez officiellement l’assurance que ces numéros correspondent bel et bien à ce qui a été convenu.

**Joe Wild, avocat-conseil, Contentieux, Portefeuille du Secrétariat du Conseil du Trésor :** J’ai passé les numéros en revue et ils correspondent à l’accord.

**Le président :** Abstraction faite des chiffres, y a-t-il quoi que ce soit dans ce projet de huitième rapport qui manque de cohérence, selon vous, ou est-ce que tout est conforme à l’accord qui a été convenu?



**Mr. Wild:** In my mind, the report is consistent with the agreement.

**The Chairman:** Thank you.

Are there any other matters on this report to come before the committee at this time, honourable senators? Honourable senators, because there have been changes, amendments, to our document, the document must be retyped and translated. Hence, I should like to have a motion to give power to the Subcommittee on Agenda and Procedure to approve the final report based on the discussions at this meeting this morning. Is that agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, do I now have your agreement to adopt the report, as amended, and to table the report in the Senate this afternoon?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is there any further business to come before the committee at this time, honourable senators?

**Senator Day:** I think it would be appropriate, having worked with you, Mr. Chairman, for six months now on this matter, to thank you sincerely for the fine work you did in directing this committee.

**The Chairman:** Thank you very much.

Honourable senators, this meeting is now adjourned.

The committee adjourned.

**M. Wild :** À mon avis, le rapport est conforme à l'accord.

**Le président :** Merci.

Y a-t-il d'autres questions relatives à ce rapport dont il conviendrait de saisir notre comité maintenant, honorables sénateurs? Honorables sénateurs, étant donné qu'on a modifié le document, il faut le faire retaper et traduire. C'est pourquoi j'aimerais avoir une motion autorisant le Sous-comité du programme et de la procédure à approuver le rapport final, d'après les discussions tenues à notre réunion de ce matin. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord, maintenant, pour adopter le rapport, modifié, et pour qu'il soit déposé au Sénat cet après-midi?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Y a-t-il d'autres questions dont il faut saisir le comité, honorables sénateurs?

**Le sénateur Day :** Étant donné que j'ai travaillé avec vous, monsieur le président, pendant six mois sur cette question, je crois qu'il serait indiqué de vous remercier sincèrement d'avoir si bien dirigé le comité.

**Le président :** Merci beaucoup.

Honorables sénateurs, la séance est levée.

La séance est levée.

*Ontario Federation of Anglers and Hunters:*

Greg Farrant, Government Relations Manager.

*As an individual:*

Dr. Bessie Borwein.

*Canadian Federation of Humane Societies:*

Shelagh MacDonald, Program Director;

Mike Draper, Acting CEO, Ontario Society for the Prevention of Cruelty to Animals.

**Tuesday, December 5, 2006**

*Canadian Wheat Board:*

Ken Ritter, Chair of the Board of Directors;

Jim McLandress, General Counsel.

*Office of the Information Commissioner of Canada:*

Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner;

J.G.D. (Dan) Dupuis, Director General, Investigation and Reviews;

Daniel Brunet, Director, Legal Services;

Nadine Gendron, Legal Counsel.

**Wednesday, December 6, 2006**

*Privy Council Office:*

Dan McDougall, Director of Operations, Legislation and House Planning;

Douglas Wolfe, Senior Policy Advisor, Legislation and House Planning.

*Department of Justice Canada:*

Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section.

**Thursday, December 7, 2006**

*Treasury Board of Canada:*

Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services, Treasury Board Portfolio.

*Ontario Federation of Anglers and Hunters :*

Greg Farrant, directeur des relations gouvernementales.

*À titre personnel :*

Dre Bessie Borwein.

*Fédération des sociétés canadiennes d'assistance aux animaux :*

Shelagh MacDonald, directrice des programmes;

Mike Draper, président-directeur général par intérim, Société pour la prévention de la cruauté envers les animaux de l'Ontario.

**Le mardi 5 décembre 2006**

*Commission canadienne du blé :*

Ken Ritter, président du conseil d'administration;

Jim McLandress, avocat-conseil.

*Commissariat à l'information du Canada :*

Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information;

J.G.D. (Dan) Dupuis, directeur général, Enquêtes et révisions;

Daniel Brunet, directeur, Services juridiques;

Nadine Gendron, avocate.

**Le mercredi 6 décembre 2006**

*Bureau du Conseil privé :*

Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et planification parlementaire;

Douglas Wolfe, conseiller principal en politiques, Législation et planification parlementaire.

*Ministère de la Justice Canada :*

Warren J. Newman, avocat-conseil, section du droit constitutionnel et administratif.

**Le jeudi 7 décembre 2006**

*Conseil du Trésor du Canada :*

Joe Wild, avocat-conseil, Contentieux, du Portefeuille du Conseil du Trésor.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### APPEARING

**Wednesday, December 6, 2006**

The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons and Minister for Democratic Reform.

#### WITNESSES

**Monday, December 4, 2006**

*SCOUT eh!:*

Michael P. Reid, Chairman;  
Edward (Ted) Claxton, Treasurer.

*Scouts Canada:*

Rob Stewart, Executive Commissioner and Chief Executive Officer;  
Robert Laughton, Legal Counsel;  
Glenn Armstrong, Chief Commissioner.

*Canadian Veterinary Medical Association:*

Dr. Paul Boutet, President;  
Dr. Alice Crook, Past Chair of the CVMA Animal Welfare Committee.

*(Continued on previous page)*

#### COMPARAÎT

**Le mercredi 6 décembre 2006**

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre de la réforme démocratique.

#### TÉMOINS

**Le lundi 4 décembre 2006**

*SCOUT eh! :*

Michael P. Reid, président;  
Edward (Ted) Claxton, trésorier.

*Scouts Canada :*

Rob Stewart, commissaire général et directeur général;  
Robert Laughton, conseiller juridique;  
Glenn Armstrong, commissaire en chef.

*L'Association canadienne des médecins vétérinaires :*

Dr Paul Boutet, président;  
Dre Alice Crook, ancienne présidente du Comité sur la santé animale.

*(Suite à la page précédente)*













